



Reykjavíkurborg

# Gögn til undirbúnings lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar

---

*Starfshópur um undirbúning lýðræðisstefnu  
Reykjavíkurborgar*

## **Skipan hóps og hlutverk**

Pann 11. mars 2016 skipaði borgaritari starfshóp um undirbúning lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.

Hlutverk starfshópsins er, samkvæmt erindisbréfi (sjá fylgiskjal 1), að afla nauðsynlegra gagna fyrir gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.

Helstu verkefni starfshópsins eru:

- Gagnaöflun til undirbúnings gerðar lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar
- Leita fyrirmynda, hérlendis og erlendis, sem líta mætti til við gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.
- Leita leiða til að virkja þá hópa sem síður hafa nýtt sér möguleika til þátttöku sem staðið hafa til boða.

Starfshópurinn skipa:

- Helga Björg Ragnarsdóttir (formaður), Theódóra Sigurðardóttir og Sonja Wium í fjarveru Unnar Margrétar Arnardóttur, skrifstofu borgarstjóra og borgarritara.

Hópurinn skal leita ráðgjafar eftir þörfum innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu eða reynslu á viðfangsefni starfshópsins.

Starfshópurinn skili borgarritara vinnu sinni eigi síðar en 31. mars 2016.

## **Vinna og gagnaöflun**

Hópurinn fundaði tvisvar sinnum á tímabilinu 20.- 27. maí og töluverð undirbúningsvinna hefur átt sér stað utan funda, þar sem meðlimir starfshópsins skiptu á milli sín verkum við gagnaöflun.

Við gagnaöflun hefur komið í ljós að töluvert er til af efni sem nýta mætti í undirbúningsvinnu við gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar. Hópurinn leitaði ráða hjá Hreini Hreinssyni vefstjóra Reykjavíkurborgar sem hefur reynslu og þekkingu á lýðræðismálum og hefur m.a. sótt erlendar ráðstefnur á vegum borgarinnar um lýðræðismál.

Starfshópurinn lítur á þessa vinnu sem áfangaskil svo unnt sé að hefja vinnu við gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar. Að mati starfshópsins skal áframhaldandi vinna hópsins fara fram með þeim hætti að hópnum sé gert að aðstoða við gagnaöflun og undirbúning ráðsins eftir þörfum.

## **Lokaorð**

Við þessi áfangaskil hefur starfshópurinn sett saman skjal (sjá fylgiskjal 2) með þeim gögnum sem hópurinn hefur aflað um lýðræðismál sveitarfélaga. Um er að ræða innlendar heimildir í formi fræðirita, netheimildir, erlendar og íslenskar fyrirmyndir.

Starfshópurinn telur að þau gögn sem aflað hefur verið í þessum áfangaskilum komi til með að nýtast vel við undirbúningsvinnu við gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar þó að ljóst sé að ekki er hér um tæmandi lista gagna um að ræða.



## ERINDISBRÉF

### Starfshópur um undirbúning lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar

**Ábyrgðaraðili:**  
Borgarritari

**Inngangur:**

Lýðræðisstefna Reykjavíkurborgar skal hafa að leiðarljósi að auka möguleika íbúa til þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku. Þátttaka íbúa skal hafa það að markmiði að auka tækifæri íbúa til að hafa áhrif á umhverfi sitt, auka sátt um ákvarðanir og stefnu og efla gæði í ákvarðanatöku innan sveitarfélagsins.

**Hlutverk:**

Starfshópurinn skal afla nauðsynlegra gagna fyrir gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.

**Helstu verkefni:**

- Gagnaöflun til undirbúnings gerðar lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.
- Leita skal fyrirmynda, hérlendis og erlendis, sem líta mætti til við gerð lýðræðisstefnu Reykjavíkurborgar.
- Leita skal leiða til að virkja þá hópa sem síður hafa nýtt sér möguleika til þátttöku sem staðið hafa til boða.

**Starfshópurinn skipa:**

- Helga Björg Ragnarsdóttir (formaður), Theódóra Sigurðardóttir og Unnur Margrét Arnardóttir, skrifstofa borgarstjóra og borgarritara

**Til ráðgjafar og samstarfs:**

Starfshópurinn leiti ráðgjafar eftir þörfum innan og utan borgarkerfis hjá aðilum með sérþekkingu eða reynslu á viðfangsefni starfshópsins.

**Starfstímabil:**

Starfshópurinn skili borgarritara vinnu sinni eigi síðar en 31. mars 2016.

Reykjavík 11. mars 2016

Ellý Katrín Guðmundsdóttir

## Fylgiskjal 2.

### Yfirlit yfir gögn til undirbúnings gerð lýðræðisstefnu

1. Lýðræðisstefnur annarra sveitarfélaga hérlendis
  - a. [Garðabær](#)
  - b. [Mosfellsbær](#)
2. Íslensk fræðirit – netheimildir
  - a. [Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum](#)
  - b. [Efling íslenskrar sveitarstjórnarstigsins: áherslur, hugmyndir og aðgerðir](#) (bls. 432- 450)
  - c. [Umræðugrundvöllur um lýðræðismál o.fl. á landsþingi 2010](#) (bls. 5-17) [og niðurstöður lýðræðishóps á landsþingi 2010](#)
  - d. [Hvernig er unnið að íbúalýðræði í norrænum grannríkjum](#)
  - e. [„Lýðræðisstefnur sveitarfélaga Garðabær, Mosfellsbær og Reykjavík. Tilurð, markmið og árangur.“ Ritgerð.](#)
3. Norrænar heimildir
  - a. [Sænskar leiðbeiningar um lýðræðismál](#)
  - b. [Danskar leiðbeiningar um lýðræðismál](#)
  - c. [Helsinki – Opin gögn](#)
4. Aðrar erlendar heimildir
  - a. [Handbók frá Evrópuráðinu um þátttöku íbúa](#)
  - b. [Boston - Open Government Strategy for the City of Boston](#)
  - c. [Citizen centric e- participation](#)
  - d. [Ástralía – City of Wagga Wagga](#)
  - e. [The City of Victoria - Civic Engagement](#)
5. Prentheimildir
  - a. Gunnar Helgi Kristinsson. 2014. Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu. Reykjavík. Háskólaútgáfan.
  - b. Stoker, Gerry. 1996. „Introduction: Normative theories of local goverment and democracy.“ í Rethinking Local Democracy. Desmond King og Gerry Stoker ritstj., 1-25. England, Hampshire: Macmillian.
  - c. Stoker Gerry. 2006. Why Politics Matters: Making Democracy Work. New York. Palgrave.Macmillan.



# Lýðræðisstefna Garðabæjar



GARÐABÆR



# Inngangur

Bæjarstjórn Garðabæjar vill leggja áherslu á lýðræðisleg gildi og starfs-hætti í sveitarfélaginu. Í Garðabæ hefur um árabil verið lögð áhersla á samráð við íbúa í mörgum mála-flokkum. Þetta samráð hefur verið framkvæmt með ólíkum hætti, t.d. með íbúafundum, rafrænum könnunum og rýnihópum. Með samþykkt lýðræðis-stefnu er þessi vilji bæjarstjórnar til samráðs við íbúa skjalfestur og settur um hann rammi. Lýðræðis-stefnan felur einnig í sér vilja til að gefa íbúum fleiri tækifæri til að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun í málefnum sveitarfélagsins og skuld-bindur stjórnendur og starfsmenn til að vera sífellt vakandi fyrir því að leita nýrra leiða til þess. Það er trú bæjar-stjórnar að með virku samráði við íbúa séu meiri líkur á að niðurstaða náist í þeim málefnum sem unnið er að hverju sinni og að sátt verði verði um hana í samfélaginu.

Með samþykkt lýðræðisstefnu markar Garðabær braut í starfi sveitarfélaga á Íslandi. Fjöldmörg norræn sveitarfélög hafa farið þessa leið og hefur verið litið til þeirra eftir fyrirmyndum við gerð stefnunnar. Einnig var leitað til dr. Gunnars Helga Kristinssonar, prófessors í stjórn málafræði sem kom á fund stýri-hópsins. Starfsmaður Sambands íslenskra sveitarfélaga kom á sama fund og sagði frá starfi lýðræðishóps Sambandsins.

Stýrihóp um mótun lýðræðisstefnu skipuðu bæjarfulltrúarnir Stefán Snær Konráðsson og Steinþór Einarsson, Áslaug Hulda Jónsdóttir, Guðjón E. Friðriksson bæjarritari og Helgi Grímsson, skólustjóri Sjálandsskóla. Upplýsingastjóri vann með hópnum.





## Lýðræðisstefna Garðabæjar - Sýn:

Garðabær er nútímalegt sveitarfélag þar sem áhersla er lögð á framúrskarandi þjónustu og ánægju íbúa. Lýðræði og virkt samráð er einn af hornsteinum stjórnkerfisins í Garðabæ. Bæjarstjórn og stjórnendur Garðabæjar líta svo á að í áliti íbúa á málefnum sveitarfélagsins búi verðmæti sem mikilvægt sé að virkja.

Íbúar Garðabæjar eiga að hafa greiðan aðgang að þátttöku í ákvarðanatöku og stefnumótun í því skyni að auka gæði þjónustunnar og efla lífsgæði og samheldni í sveitarfélaginu.

### Markmið

Þjónusta Garðabæjar verði ávallt þróuð í samráði við notendur hennar

### Það verður gert með því að:

- Haldnir verði fundir og kynningar og upplýsingum miðlað svo íbúar sem nota þjónustu hverju sinni geti haft áhrif á stöðu og framvindu mála
- Félög og samtök í bænum fái aðstoð við að miðla upplýsingum, t.d. með tilkynningum um atburði á þeirra vegum á vef Garðabæjar
- Forstöðumönnum einstakra stofnana og þjónustubátta, svo sem leikskóla, grunnskóla og þjónustu við eldri borgara, verði skylt að halda árlega a.m.k. einn opinn fund, eða nýta aðra leið til almenns samráðs, þar sem kallað er eftir tillögum og áliti þeirra sem nýta sér þjónustu viðkomandi stofnunar.





## Markmið

Stuðla að auknum áhuga og þekkingu íbúa Garðabæjar á málefnum sveitarfélagsins

### Það verður gert með því að:

- Tryggja starf upplýsinga- og þjónustuværs hjá bænum.
- Tryggja öfluga miðlun upplýsinga frá bænum á vef bæjarins og vefjum stofnana hans.
- Miðla upplýsingum um það sem framundan er í sveitarfélaginu með þeim leiðum sem hæfa hverju sinni
- Bjóða íbúum aðkomu að starfi nefnda þegar við á.
- Fólk geti hverju sinni séð stöðu erinda sinna hjá bænum, svo gagnsæi og rekjanleiki sé ávallt tryggður í stjórnsýslunni.

## Markmið

Auka möguleika íbúa Garðabæjar á að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun

### Það verður gert með því að:

- Niðurstöður samráðsferla verði teknar saman og birtar á vef Garðabæjar þar sem einnig verði greint frá því hvernig brugðist verði við.
- Íbúar fái að koma að málum eins snemma í stefnumótunarferlinu og hægt er og hafi þannig möguleika til að koma sínum sjónarmiðum að í upphafi hugmyndavinnunnar.
- Á vef Garðabæjar verði leiðbeiningar um hvernig hægt sé að koma málum eða skoðunum sínum á tilteknum málum á framfæri.
- Gera reglubundnar þjónustukannanir á starfsþáttum á vegum sveitarfélagsins

## Markmið

Tryggja að allir íbúar Garðabæjar hafi möguleika á að taka þátt í lýðræðisferlum

### Það verður gert með því að:

- Bærinn hvetji til og styðji vð verkefni í leik- og grunnskólum sem miði að því að kynna börnum þær skyldur og tækifæri sem felast í því að búa í lýðræðisþjóðfélagi.
- Í skólum bæjarins og í öllu starfi með börnum og ungmennum verði lögð áhersla á að kenna börnum gagnrýna hugsun, að tjá skoðanir sínar og taka þátt í rökræðum.
- Starfsfólk leik- og grunnskóla fái menntun og þjálfun í að leiða lýðræðisleg vinnubrögð í skólastarfi.
- Ungmennaráð sé starfrækt og hafi formlega leið til að koma málum á dagskrá hjá bæjarstjórn.
- Haldin verði „íbúaping unga fólksins“ einu sinni á kjörtímabili þar sem starfsemi bæjarins verði kynnt og leitað eftir álitum unga fólksins.
- Haldnir verði reglulegir samráðs fundir með eldri borgurum í Garðabæ.
- Útlendingum, búsettum í Garðabæ, verði kynnt þjónusta og stjórnkerfi bæjarins með aðstoð túlka eins og þarf hverju sinni. Þeim sé jafnframt kynntar leiðir til að koma málum á framfæri.
- Nýjum íbúum í Garðabæ verði kynnt starfsemi sveitarfélagsins.
- Við upplýsingamiðlun verði hugað að þörfum, þeirra sem þurfa á sérstakri þjónustu að halda til virkrar þátttöku og upplýsingaöflunar eins og aðstæður leyfa.

## Markmið

Stöðugt sé leitað nýrra leiða til að styðja við lýðræðisstefnuna og auka möguleika íbúa á að hafa áhrif

### Það verður gert með því að:

- Leitast við að nálgast íbúa á þeirra forsendum og bjóða þeim ólíkar leiðir til að hafa áhrif.
- Próa nýja leiðir til samráðs við íbúa t.d. með því að nýta kosti rafrænna stjórn mála og stjórnsýslu.
- Meta árangur hvers samráðsferils markvisst með það í huga að bæta það sem fara má betur. Sérstaklega verði hugað að því hvort leita verði annarra leiða til að virkja tiltekna hópa.
- Meta stefnuna reglulega og árangur hvers markmiðs, a.m.k. fyrst um sinn, til að aðlaga hana og staðfæra í takt við samfélagið í Garðabæ.

## Markmið

Stjórn málamenn og stjórnsýsla Garðabæjar fái viðeigandi þjálfun til að leiða lýðræðisferla

### Það verður gert með því að:

- Bæjarfulltrúum og nefndarmönnum verði boðið á námskeið í upphafi kjörtímabils þar sem farið verði yfir leiðir til að stýra uppbyggjandi samráði.
- Starfsfólk stjórnsýslunnar fái menntun og þjálfun í því að leiða samráðsferla og verði öðrum starfsmönnum bæjarins, bæjarfulltrúum og nefndarmönnum til ráðgjafar.





# Lýðræðisstefna Mosfellsbæjar

## Markmið og leiðir

Lýðræðisstefna Mosfellsbæjar er afrakstur samvinnu íbúa, starfsfólks og fulltrúa þeirra flokka sem eiga sæti í bæjarstjórn. Lýðræðisstefnan byggir á heildarstefnu Mosfellsbæjar sem samþykkt var árið 2011 og endurskoðuð árið 2015. Byggt er á gildum sveitarfélagsins sem eru virðing, jákvæðni, framsækni og umhyggja.

Leiðarljós lýðræðisstefnu er að virkja íbúa til þátttöku í málefnum og stefnumótun sveitarfélagsins og tryggja þannig aukna þátttöku þeirra í ákvarðanatöku og mótun nærumhverfis síns. Þannig skal stuðlað að virku íbúalýðræði sem leiðir af sér sátt um stefnumótun og ákvarðanir sveitarfélagsins.

### 1. Stjórnsýsla og gegnsæi

**a. Íbúar hafi greiðan aðgang að öllum gögnum sveitarfélagsins, fyrirtækja þess og samtaka sem það á aðild að, eftir því sem lög og reglugerðir heimila.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Fylgigögn verði almennt birt með fundum nefnda og ráða Mosfellsbæjar samkvæmt reglum þar um.
- ii. Mosfellsbær hvetji félagasamtök og fyrirtæki sem Mosfellsbær á aðild að, og styrkir með einhverjum hætti til þess að setja sér sambærilegar reglur um birtingu slíkra gagna.

**b. Sífelld sé leitað nýrra leiða til að tryggja gott upplýsingaflæði til íbúa.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Tryggja það að vefur Mosfellsbæjar og aðrir samskiptamiðlar séu markvisst nýttir til samskipta við íbúa og upplýsingagjafar um starfsemi sveitarfélagsins.
- ii. Upplýsingum á vef Mosfellsbæjar sé ávallt viðhaldið og tryggt að íbúar hafi sem greiðastan aðgang að þeim. Upplýsingum skal miðlað af hlutleysi.
- iii. Fundargerðir nefnda verði lýsandi fyrir efni fundarins og þær ákvarðanir sem þar eru teknar og afstöðu einstakra nefndarmanna í því skyni að tryggja gagnsæi í nefndarstörfum.
- iv. Upptökur af fundum bæjarstjórnar skulu vera aðgengilegar á vef Mosfellsbæjar.
- v. Halda fræðslu-, upplýsinga- og samráðsfundi um málefni sveitarfélagsins eftir því sem þurfa þykir.
- vi. Nýta fjölmiðla til að miðla upplýsingum um starf sveitarfélagsins eftir því sem við á.
- vii. Íbúar hafi greiðan aðgang að bæjarfulltrúum, bæjarstjóra og öðrum embættismönnum.
- viii. Íbúar hafi greiðan aðgang að upplýsingum um þjónustu bæjarins og leitast skal við að bjóða upp á víðtæka rafræna þjónustu.
- ix. Hver og ein nefnd leitist við að hafa opinn upplýsinga- og samráðsfund fyrir bæjarbúa einu sinni á ári.

**c. Tryggt skal að upplýsingar um fyrirhugaðar stjórnvaldsákvæðanir, stefnumótun og/eða framkvæmdir á vegum bæjarins berist tímanlega til hlutaðeigandi íbúa svo þeir geti sett sig inn í málið.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Nota kynningarbréf, kynningarfundir, auglýsingar í fjölmiðlum og tilkynningar á vef Mofellsbæjar, íbúagátt og/eða öðrum samskiptamiðlum.

## **2. Samráð og íbúakosningar**

**a. Leitast skal við að hafa samráð við íbúa og hagsmunaaðila áður en ákvarðanir eru teknar í mikilvægum málefnum er varða hagsmuni þeirra.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Halda fundi með íbúum í viðkomandi hverfi eða hverfum.
- ii. Hafa samráð við hverfasamtök. Mofellsbær bjóði fram aðstoð við að stofna slík samtök.
- iii. Framkvæma skoðanakannanir, til dæmis á vef Mofellsbæjar og/eða íbúagátt og gefa íbúum tækifæri til að koma með athugasemdir og ábendingar
- iv. Að birta niðurstöður skoðanakannana á opinberum vettvangi.
- v. Boða samráðsfundi þar sem íbúum og öðrum hagsmunaaðilum gefst kostur á að taka þátt í umræðum og koma sjónarmiðum á framfæri áður en endanlegar ákvarðanir eru teknar.
- vi. Leitast skal við að nýta nýjustu samskiptatækni sem í boði er á hverjum tíma til að eiga gagnvirk samskipti við íbúa.

**b. Framkvæmd íbúakosninga fer eftir gildandi ákvæðum sveitarstjórnarlaga.**

Sjá lagasafn Alþingis: <http://www.althingi.is/altext/139/s/1998.html>.

## **3. Þekking og fræðsla**

**a. Íbúar hafi aðgang að upplýsingum um rétt sinn og tækifæri til að hafa áhrif á stjórnvaldsákvæðanir, stefnumótun og framkvæmdir.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Halda reglulega fræðslufundi með íbúum um lýðræðismál, til að mynda í tengslum við evrópska lýðræðisviku sem haldin er á hverju hausti.
- ii. Hafa tengil á vef bæjarins með nánari upplýsingum um íbúalýðræði og skulu þær upplýsingar einnig vera aðgengilegar á að minnsta kosti einu erlendu tungumáli.

**b. Kjörnir fulltrúar og starfsfólk Mofellsbæjar fái viðeigandi þjálfun og fræðslu í lýðræðismálum.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Reglulega fari fram kynning og umræða meðal starfsfólks og kjörinna fulltrúa um lýðræðisstefnu og mikilvægi hennar þannig að stefnan verði leiðarljós í daglegu starfi.

**c. Í skólum bæjarins skal fara fram markviss fræðsla um lýðræði í samræmi við aðalnámskrá leik- og grunnskóla og skólastefnu Mofellsbæjar.**

Leitast verður við að ná þessu markmiði með því að:

- i. Starfsfólk leik- og grunnskóla fái reglulega fræðslu og þjálfun um lýðræði í skólastarfi.
- ii. Efla Ungmennaráð til að koma með auknum hætti að lýðræðisfræðslu.

#### **4. Framkvæmd lýðræðisstefnu**

**a. Lýðræðisstefna er á forræði bæjarráðs og hefur forstöðumaður þjónustu- og samskiptadeildar Mofellsbæjar umsjón með framkvæmd hennar.**

Fylgst skal með framkvæmd stefnunnar meðal annars á eftirfarandi hátt:

- i. Unnin skal framkvæmdaáætlun fyrir tvö ár í senn um þau verkefni sem leggja skal áherslu á hverju sinni til að tryggja að árangur náist.
- ii. Tekið skal á móti ábendingum frá íbúum hvað varðar framkvæmd lýðræðisstefnu.
- iii. Lýðræðisstefna og framkvæmdaáætlun skal vera til umfjöllunar í bæjarráði árlega.

Leiðsögn um

# LÝÐRÆÐI

í sveitarfélögum



Samband íslenskra sveitarfélaga  
Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands

Reykjavík 2012



## **Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum**

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

Umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

Prófarkalestur: Sigríður Inga Sturludóttir

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

Prentun: Svansprent

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

Útgefið í Reykjavík í mars 2012

ISBN 978-9935-9081-0-0

# Efnisyfirlit

## Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum

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

# Höfundar efnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Formáli

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

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

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

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

Gunnar Helgi Kristinsson  
Margrét S. Björnsdóttir  
Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir



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

# Íbúalýðræði – yfir og allt um kring

Anna Guðrún Björnsdóttir

## Meginábingingar

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

## Aðfararorð

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

Við húsbyggingu vinna verktakar í umboði húsbyggjanda. Það skiptir öllu að húsbyggjandinn sé ánægður með húsið þegar upp er staðið og til þess að svo megi verða þarf að vera náð samráð á milli húsbyggjanda og verktaka á meðan á framkvæmdum stendur. Það eru ótal ákvarðanir sem þarf að taka og samráð þarf að vera um alla megin verkhluta. Á sama hátt þarf íbúasamráð að vera hluti af ákvörðunartökuferlum í sveitarfélögum. Íbúarnir hafa þekkingu og skoðanir á umhverfi sínu og þeirri þjónustu sem sveitarfélögin veita þeim. Kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn starfa í þágu íbúanna samkvæmt umboði frá þeim. Samráð við íbúa stuðlar að betri

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

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

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

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

## Grundvallarreglur um íbúasamráð

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

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

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

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

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

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

## Íbúasamráð hluti af stjórnunarferlum

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

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

íbúasamráðs og hvenær hentar að það fari fram.

## Upplýsingagjöf og úrvinnsla

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

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

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

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

## Þátttökustig

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



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

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

„1. virkri upplýsingagjöf til íbúa,

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

3. skipun íbúa- og notendaráða,

4. því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

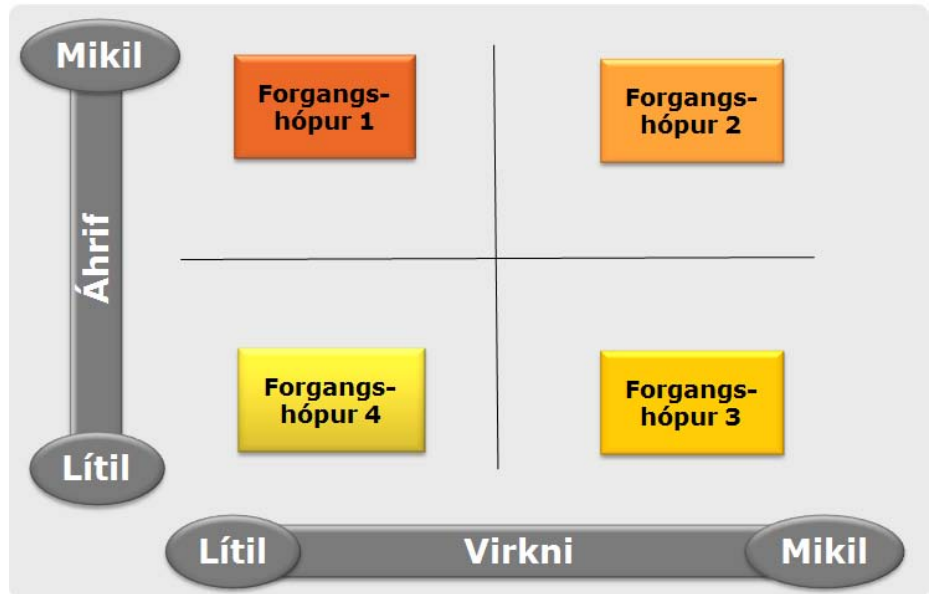
## Greining á markhópum

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

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

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

## Greining á markhópum



Mynd 2. Greining á markhópum.

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

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

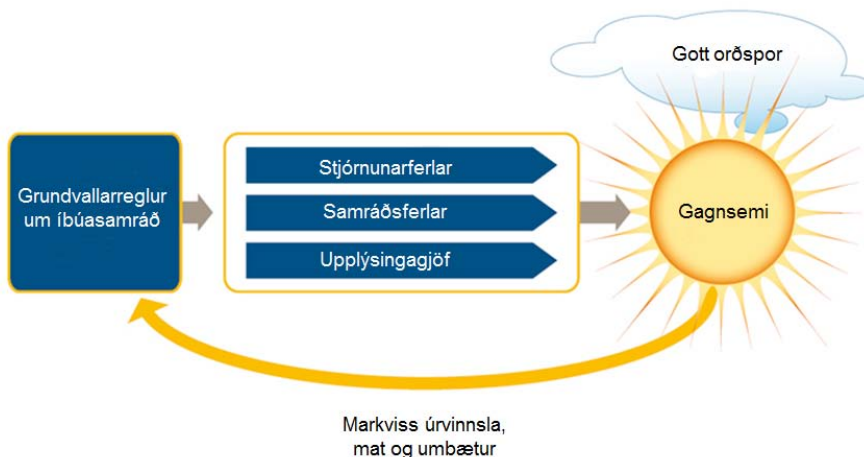
## Ávinningur af íbúasamráði

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

## Þátttaka íbúa í mótun og veitingu þjónustu

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

## Samráð verður að vera markvísst



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



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

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

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

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

## Lokaorð

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

4 „Coproduction“ á ensku

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

## Heimildaskrá

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

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

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

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

# 1. Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum

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

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

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

lýðræðisleg eining getur tekið upplýsta ákvörðun um mál?

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

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

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

## Höfundur efnis í 1. kafla:

*Gunnar Helgi Kristinsson:*

**Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum**

# Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum

## Gunnar Helgi Kristinsson

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

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

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

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

### Íbúalýðræði og aðferðir lýðræðisins

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

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

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

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

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

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

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

### „Lýðurinn“ í lýðræðinu

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

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

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

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

## Undirbúningur ákvarðana

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

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

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

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

## Fulltrúalýðræði og beint lýðræði

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

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

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

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

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

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

## Meirihlutaráði og réttur minnihlutans

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

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

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

## Íbúalýðræði

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

atkvæðagreiðslur meðal íbúa sveitarfélags og skipun fulltrúa í ráðgefandi nefndir.

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

## Íbúalýðræði og takmarkanir þess

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

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

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

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



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

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

## Ritið og notkun þess

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

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

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

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

## Heimildaskrá

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

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

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

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

## 2. Sveitarstjórnarstigið og rétturinn til áhrifa

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

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

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

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

### Höfundar efnis í 2. kafla:

*Grétar Þór Eyþórsson:*

**Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði**

*Unnur Dís Skaptadóttir:*

**Þátttaka innflytjenda**

*Óskar Dýrmundur Ólafsson:*

**Lýðræði í hverfaskiptri borg**



# Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði

Grétar Þór Eypórsson

## Megináæendingar

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

## Inngangur

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

## Sameiningarmál í sögulegu ljósi

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

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

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

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

lækkuð úr 100 íbúum frá gildandi lögum í 30 íbúa.

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

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

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

Síðasta skipulagða tilraunin, sem komið hefur til framkvæmda, er

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

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

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

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

## Röksemdir í sameiningarmálum

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

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

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

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

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

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

## Lýðræði og sameiningar

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

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

6 Grétar Þór Eypórssón og Hjalti Jóhannesson (2002).

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

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

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

7 Grétar Þór Eypórssón og Hjalti Jóhannesson (2002).

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

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

8 Grétar Þór Eyþórsson (1998).

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



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

## Lýðræði og stjórnsýsla

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

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

## Samstarf sveitarfélaga og lýðræðið

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

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

11 Róbert Ragnarsson (2003).

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

## Lokaorð

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

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

## Heimildir um sameiningarmál, samstarf sveitarfélaga og lýðræði

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

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

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



12 Eva Marín Hlynsdóttir (2004).

## Rit sem vísað er til

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Þátttaka innflytjenda

## Unnur Dís Skaptadóttir

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

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

### Innflytjendur á Íslandi

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

### Megináþendingar

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

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

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

### Sérstakir hagsmunir innflytjenda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Samráðsleiðir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Einnig vísa nokkur sveitarfélög á síðu Fjölmenningsseturs.

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

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

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

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

Alþjóðasetur: <http://new.ahus.is>

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

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

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

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

Jafnréttishús: <http://www.jafn.is/>

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

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

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

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



## Heimildaskrá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Lýðræði í hverfaskiptri borg

Óskar Dýrmundur Ólafsson

## Inngangur

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

## Hverfi Reykjavíkurborgar

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

- Auka sjálfsstjórn sveitarfélaganna
- Bæta þjónustuna
- Nýta betur fjármagn

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

## Meginábendingar

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

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

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



Mynd 1: Hverfaskipting Reykjavíkurborgar.

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

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

## Aðferðir í starfi hverfisráða

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

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

### Opnir fundir

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

### Rafrænt lýðræði – Hverfið mitt

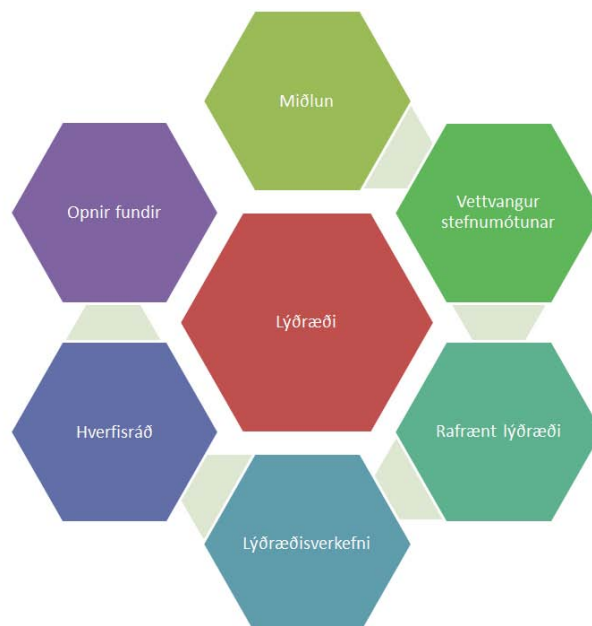
Hverfisráð og þjónustumiðstöðvar starfrækja ábendingavef á heimasíðum hverfanna undir heitinu Hverfið mitt. Þar geta íbúar sent inn ábendingar og tillögur. Þær eru móttæknar og settar í vinnslu á viðkomandi stöðum. Þegar taka þarf afstöðu til þeirra tekur hverfisráð þær til umfjöllunar. Hægt er að skoða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

### Miðlun upplýsinga

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

### Vettvangur stefnumörkunar

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



Mynd 2: Aðferðir í lýðræðisstarfi í hverfum Reykjavíkur.

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

### Lýðræðisverkefni, samheldni og samvirkni

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

### Þekking – reynsla annarra

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

### Heimildaskrá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Frekari hugmyndir og rannsóknir um lýðræði

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

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

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

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

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

# 3. Meirihlutinn og hagsmunir minnihluta

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

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

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

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

## Höfundar efnis í 3. kafla:

*Ólafur Þ. Harðarson:*

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

*Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir:*

**Notendafulltrúar**

# Kannanir og meirihlutaviljinn

- um gagnsemi og vanda skoðanakannana

Ólafur Þ. Harðarson

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

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

## Hvernig eru góðar skoðanakannanir?

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

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

## Megináþendingar

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

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

## Vondar skoðanakannanir – vond úrtök

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

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

## Vond úrtök: allir sem vilja geta tekið þátt

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

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

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

## Undirskriftasafnanir segja lítið um almenningssálit

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

þyrfti vandaða skoðanakönnun – eða formlega kosningu.

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

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

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

## „Vondar“ kannanir geta verið gagnlegar – þó þær spegli ekki almenningssálit

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

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

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

## Þekking, túlkun og opin umræða

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

# Notendafulltrúar

Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir

## Verkefni sveitarfélaga

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

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

## Hvernig eru ákvarðanir teknar?

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

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

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

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

## Megináðingarnar

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## Skólasamfélagið

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

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

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

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

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

## Íþróttahreyfingin

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

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

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

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

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

## Ungmennaráð

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

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

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

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

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

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

12 Sama heimild.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### Hverfisráð

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

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

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

### Lýðræðisstefnur

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

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

### Veikleikar notendafulltrúa fyrirkomulagsins

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

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

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

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

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

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

### Frekara lesefni

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

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

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

### Heimildaskrá

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# 4. Lýðræði, upplýsingar og rökræða

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

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

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

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

## Höfundar efnis í 4. kafla:

*Guðmundur Heiðar Frímannsson:*

**Rökræðulýðræði og sameiginlegar ákvarðanir**

*Birgir Guðmundsson:*

**Staðbundin fjölmiðlun**

*Jón Hákon Magnússon:*

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

# Samfélagsákvarðanir, rök- ræðulýðræði og almannaheill

Guðmundur Heiðar Frímansson

## Meginábendingar

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

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

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

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

## 1. Almannaheill

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

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

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

## 2. Takmörkuð þekking borgaranna

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

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

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

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

### 3. Almennigur og samfélagsákvörðanir

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

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

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

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

### 4. Rökræðulýðræði

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

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

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

#### 4.1 Sammælisráðstefna og borgarakviður

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

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

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

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

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

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

## 5. Skilyrði velgengi aðferðanna tveggja

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

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

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

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

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

## 6. Niðurstaða

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

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

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

### Heimildaskrá

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

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

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

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

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

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

### Frekari heimildir

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

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

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

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



# Staðbundin fjölmiðlun sem upplýsingakerfi lýðræðis

Birgir Guðmundsson

## Meginábendingar

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

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

## Upplýsingakerfi lýðræðis

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

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

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

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

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

## Varðhundur og samfélagssmiður

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

Varðhundshlutverkið kallar á að fjölmiðill sé:

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

Samfélagssmiðshlutverkið kallar á að fjölmiðill sé:

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

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

## Staðbundið almannarými

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

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

## Samfélagssamhaldni

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

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

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



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

## Rannsókn á Akureyri

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

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

## Ótryggur rekstrargrunnur

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

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

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

## Fjölmiðlastefna mikilvæg

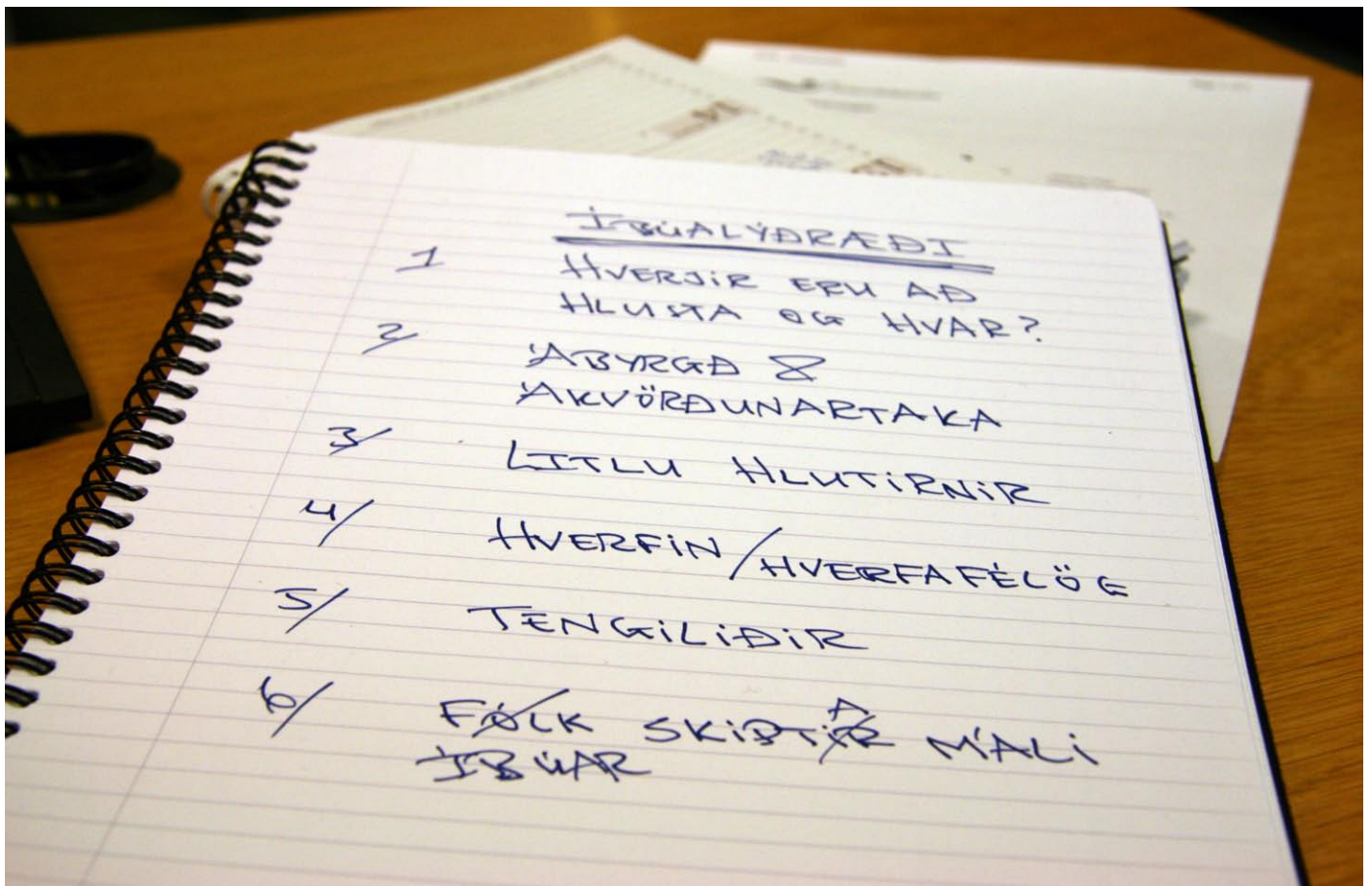
Í ljósi þess að staðbundin fjölmiðlun er mjög mikilvæg í upplýsingakerfi íbúalýðræðisins er nauðsynlegt að treysta afkomugrundvöll þessara miðla og að sveitarfélögin komi sér upp almennri og opinberri fjölmiðlastefnu. Athyglisvert er að tiltölulega fá ef nokkur sveitarfélög á Íslandi hafa mótað sér slíka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

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

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

## Mikilvægur vettvangur

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



### Heimildaskrá

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

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

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

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

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

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

# Upplýsingamiðlun sem hluti lýðræðis og samráðs

Traust ímynd er ein verðmætasta eignin

Jón Hákon Magnússon

## Meginábendingar

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

## Inngangur

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

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

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

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

## Íbúalýðræði krefst upplýsinga

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

## Hvert sækir fólk upplýsingar?

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

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

## Fjölbreyttar aðferðir krefjast góðs skipulags

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

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

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

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

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

## Vönduð upplýsingamiðlun er þáttur í traustri ímynd

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

## Góð ráð varðandi fréttir sem sendar eru frá sveitarfélaginu

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

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

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

## Þegar leiðréttar þarf fréttir

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

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

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

## Heilræði í samskiptum við fjölmiðla

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

### Lesefni sem mælt er með

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

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

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

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

# 5. Þátttaka og þátttökuform

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

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

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

## Höfundar efnis í 5. kafla:

*Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir:*  
Almennar atkvæðagreiðslur

*Helga Hafliðadóttir:*  
Íbúafundir

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

*Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir:*  
Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar

*Ásdís Hlökk Theodórsdóttir:*  
Íbúasamráð við skipulagsgerð sveitarfélaga

# Almennar atkvæðagreiðslur

Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir

## Lýðræði

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

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

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

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

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

## Megináþendingar

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

## Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

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

### Nýmæli í lögum

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

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

### Samþykktir um stjórn sveitarfélaga

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

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

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

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

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



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

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

## Þróun íbúalýðræðis í Hafnarfirði

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

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

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

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

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

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

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

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

*deiliskipulagstillögu sem var til umfjöllunar 2007.“*

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

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

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

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

## Valdaframsal

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

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

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

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

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

8 Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

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

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

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

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

## Hagsmunaaðilar

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

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

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

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

## Kostir almennra atkvæðagreiðslna

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

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

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

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

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

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

## Ókostir almennra atkvæðagreiðslna

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

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

10 Gunnar Helgi Kristinnsson 2007.

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

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

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

14 Setälä 1999:46.

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

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

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

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

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

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

16 Gunnar Helgi Kristinsson 2007: 32-33.

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

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

17 Setälä 1999: 6.

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

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

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

## Skoðun bæjarstjóra – til umhugsunar

### Úr viðtali við bæjarstjóra:

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

## Frekara lesefni um almennar atkvæðagreiðslur

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

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

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

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

## Heimildir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Íbúafundir

Helga Hafliðadóttir

## Meginábendingar

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

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

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

## Íbúafundir sem samráðsform

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

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

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

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

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

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

## Að hverju þarf að huga?

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

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

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

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

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

## Mikilvægi góðrar þátttöku

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

## Útfærslur íbúafunda

### Opinn fundur/kynningarfundur

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

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

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

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

### Borgarafundur

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

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

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

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

### Íbúaðing

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

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

<sup>1</sup> 105. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 38/2011.

<sup>2</sup> 1. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 38/2011.

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

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

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

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

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

### Lýðræðiskaffi

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

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

### Þjóðfundur

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

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

### Takmarkanir íbúafunda

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

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

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

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



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

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

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

## Heimildir

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

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

## Frekari upplýsingar og lesefni

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

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

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

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

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



# Netið sem tæki í þágu íbúalýðræðis

Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir

## Meginábendingar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Miðlun upplýsinga á netinu

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

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

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

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

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

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

## 2. Samráð við íbúa

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

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

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

að þátttakendur upplifi að þeirra framlag hafi skipt máli.

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

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

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

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

### 2.1 Tilraunir til samráðs á netinu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## 2.2 Samfélagsmiðlar

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

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

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

## 3. Aðkoma að ákvörðunum

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Aðrar mögulegar leiðir

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

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

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

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

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

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



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

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

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



## Heimildir

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

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

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

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

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

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

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

## Ítarefni:

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

# Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar

Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir

## Megináætlendingar

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

## Í hverju felst þátttaka í fjárhagsáætlun

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

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

## Framkvæmd aðferðarinnar

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

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

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

## Reynslan af þátttöku íbúa í fjárhagsáætlunargerð

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

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

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

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

## Reynslan af rafrænni þátttöku við gerð fjárhagsáætlunar

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

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

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

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

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

## Íslenskt reynsludæmi

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



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

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

umræðu sem er nauðsynlegur undanfari kosningarinnar.

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

### Styrkleiki og veikleiki aðferðarinnar

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

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

### Álitaefni

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

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

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

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

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

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

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



### Frekari upplýsingar um þátttöku íbúa í fjárhagsáætlun

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

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

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

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

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

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

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

# Íbúasamráð við skipulagsgerð sveitarfélaga

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

## Meginábendingar

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

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

## Skipulagslög mæla fyrir um samráð við íbúa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Að lokum skal sveitarstjórn auglýsa opinberlega endanlega samþykkt skipulagsáætlun.

## En hvernig samráð?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## Samráð skiptir máli

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

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

## Heimildir

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

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

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

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

*Skipulagslög* nr. 123/2010.

## Ábendingar um frekara lesefni

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

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

<http://communityplanning.net>.

# 6. Félagsauður, félagsvirkni og sjálfböðastarf

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

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

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

## Höfundar efnis í 6. kafla:

*Steinunn Hrafnisdóttir:*

Félagasamtök sem hluti af lýðræðiskerfi og þjónustu sveitarfélaga

*Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir:*

Félagsvirkni, félagsauður og íbúalýðræði

# Félagasamtök sem hluti af lýðræðiskerfi og þjónustu sveitarfélaga

Steinunn Hrafnisdóttir

## Meginábendingar

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

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

## Mikilvægi samvinnu og samráðs við félagasamtök

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Leiðir til samvinnu og samráðs

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

### 1. Veitendur þjónustu

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

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





samtök (sem er skiljanlegt í sumum tilvikum).

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

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

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

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

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

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

## **3. Að byggja upp tengsl í nærsamfélaginu**

Hérlögð áherslaáhlutverksjálfbodastarfs og félagasamtaka við að finna nýjar lausnir og koma í veg fyrir margvíslegan vanda. Áhersla er lögð á að berjast gegn félagslegri útskúfun (social exclusion) og efla tengsl hópa við samfélagið. Ýmsir sjálfshjálparhópar, sjálfbodamiðlanir, nágrennaverkefni í sveitarfélögum eða bæjarhlutum falla hér undir. Stundum hefur verið fjallað um þetta sem hið nýja sjálfbodastarf. Hugmyndafræðin er byggð á þátttöku borgaranna í félögum og verkefnum. Fjármögnun frá hinu opinbera er í formi styrkja til einstakra verkefna. Tengslin einkennast af samvinnu við að leysa sérstök félagsleg vandamál þar sem hið opinbera hefur ekki lausnir eða aðferðir sem hafa dugað. Þarna er ekki um að ræða þjónustusamninga, heldur

samvinnu við viðkomandi sveitarfélag við lausn ákveðinna vandamála. Sveitarfélög og félagasamtök vinna saman á jafnréttisgrundvelli að lausn. Sveitarfélagið útvegar ef til vill verkefnisstjóra og fjármagn, en félagasamtökin sjálfbodaliða og eigin aðferðir við að virkja fólk í viðkomandi samfélagi til þátttöku í verkefninu. Þetta líkan byggir á mikilli trú á að unnt sé að virkja fólk í nærsamfélaginu, skapa samstöðu og auka skilning á milli ólíkra samfélagshópa. Aukið samstarf milli sveitarfélaga og félagasamtaka getur leitt til aukinnar þekkingar og skilnings milli þessara aðila og á þann hátt getur verkaskipting orðið skýrari. Hins vegar getur hætta skapast á því að starfsemi sveitarfélagsins og félagasamtakanna renni saman í eitt og neytendur þjónustunnar geri ekki greinamun á faglegri þjónustu og sjálfbodapjónustu.

Líta má á þessa þrjá þætti sem umræðugrundvöll. Á grunni þeirra má velta fyrir sér samvinnu á milli félagasamtaka og sveitarfélaga og hvaða leiðir megi fara við þróun hennar. Ljóst er að allar þessar leiðir byggja á lýðræðislegri hugmyndafræði og áhersla er lögð á að ólík sjónarmið komi fram og hafi áhrif í samfélaginu og að stefnumótun sveitarfélaga verði ekki lýðræðisleg nema með breiðri þátttöku félagasamtaka. Það eru þó ákveðnar aðferðir og leiðir til þess að þátttaka félagasamtaka verði sem skilvirkust. Til að mynda er nauðsynlegt að þjálfar og styðja félagasamtök svo þau geti verið virk í stefnumótun, þróun verkefna og við að veita þjónustu. Þá þarf að fræða sveitarstjórnarmenn um félagasamtök og starfsemi þeirra. Til þess að gera samvinnu milli hins opinbera (þ.m.t. sveitarfélaga) og félagasamtaka skilvirkari hefur víða erlendis verið mótuð stefna um samvinnu. Í sumum sveitarfélögum á Norðurlöndum hefur verið ráðinn starfsmaður/menn sem sjá um skipulagningu samvinnunnar og samráð við félagasamtök og sjálfbodaliða.

Erlendis hafa stjórnvöld styrkt rannsóknir verulega á þessu sviði með fjárframlögum og stuðlað að því í samvinnu við fræðimenn að fræðasetur um félagasamtök séu stofnuð við Háskóla. Hér á landi var árið 2010 opnað *Fræðasetur þriðja geirans* á vegum Félagsráðgjafardeildar



og Stjórn málafræðideildar, Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands (<http://stofnanir.hi.is/thridjigeirinn/>). Meginhlutverk þess er að efla rannsóknir, þróunarverkefni og fræðslu á sviði þriðja geirans og sjálfbodastarfa. Fræðasetrið hefur meðal annars haldið reglulegar málstofur, námskeið fyrir félagasamtök og sjálfbodaliða og unnið að rannsóknarverkefnum á þessu sviði.

Einnig hafa stjórnvöld víða erlendis styrkt félagasamtök við að stofna vettvang sem vinnur að sameiginlegum hagsmunamálum félagasamtaka og veitir ákveðna ráðgjöf og þjónustu við félagasamtök. Slíkur vettvangur er fyrir hendi í flestum löndum Evrópu. Dæmi um vísi að slíkum vettvangi hér á landi eru samtökin *Almannaheill* sem voru stofnuð árið 2008 ([www.almannaheill.is](http://www.almannaheill.is)).

Erlendis hafa opinberar aðilar ásamt félagasamtökumstofnað sjálfbodamiðlanir sem veita upplýsingar og fræðslu bæði fyrir félagasamtök, sjálfbodaliða og sveitarfélög. Þar getur fólk sem hefur áhuga á að vinna sjálfbodastörf skráð sig sem sjálfbodaliða og fengið aðstoð við að finna verkefni við sitt hæfi. Dæmi um slíkan vettvang er *Frivilligjob.dk* (<http://www.frivilligjob.dk/>) í Danmörku og *National Council for Voluntary organizations* (<http://www.ncvo-vol.org.uk/>) í Bretlandi.

Ýmsar aðrar leiðir eru færar við að vinna á skilvirkan og skipulegan hátt með félagasamtökum og sjálfbodaliðum. Um sumar þessar aðferðir hefur verið fjallað í öðrum köflum bókarinnar. En einnig má benda á upplýsingaritið: *Code of Good Practice for civil participation in the decision making process*. Rit þetta er aðgengilegt á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga ([www.samband.is](http://www.samband.is)) á slóðinni <http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/HandbokLykdraediEvropusamb.pdf>



Félagasamtök hafa þekkingu og reynslu í ýmsum málaflökkum og það hefur leitt til þess að sveitarfélög vilja hafa samráð og samvinnu við þau. Oft njóta félagasamtök mikils trausts þeirra hópa sem þau eru að berjast fyrir og hafa mikla þekkingu á

málefnum sem þau varða. Því er aðkoma þeirra að stefnumótun og framkvæmd hennar í sveitarfélögum mjög mikilvæg og ætti ef vel er að verki staðið að auka virkt lýðræði í sveitarfélögum.

## Heimildir

- Áslaug Björgvinsdóttir. (2008). Réttarstaða almennra félaga. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (Ritstj.), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls. 42-64). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Beetham, D. (2005). *Democracy. A beginners guide*. Oxford: Oneworld Publications.
- Bordieu, P. (1986). The forms of capital. Í J. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Westport: Greenwood Press.
- Bucek, J. og Smith, B. (2000). New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the third sector. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2000, 18,3-16.
- Code of good practice for civil participation in the decision-making process*. Draft version approved by the conference of INGOs at its meeting on 29th of April 2009. Council of Europe.
- Coleman, J.C. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-121.
- Eva Þengilsdóttir. (2008). Þriðji geirinn og stjórnvöld. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (Ritstj.), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls. 65-78). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Lífsgildakannanir Félagsvísindastofnunar 1990-2008*. Óbirtar niðurstöður.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991*.
- Mat á mikilvægi heildarlöggjafar um starfsemi frjálsra félagasamtaka og sjálfseignarstofnana* (2010). Reykjavík: Félags-og tryggingamálaráðuneyti.
- Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (2011). Félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem starfa að velferðarmálum á Íslandi. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2.tbl.7.árg,445-463.
- Ómar H. Kristmundsson. (2009). The changing relationship between the government and the nonprofit sector in Iceland. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2,5, 249-266.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Salomon, L. (2001). *The third sector and volunteering in a global perspective*. Presentation at the 17th Annual International Association of Volunteer Effort Conference. Amsterdam, The Netherlands.
- Steinunn Hrafnadóttir. (2008). Frjáls félagasamtök og sjálfboðaliðastörf á Íslandi. Í Ómar H. Kristmundsson og Steinunn Hrafnadóttir (Ritstj.), *Stjórnun og rekstur félagasamtaka* (bls. 21-41). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Steinunn Hrafnadóttir. (2006). Sjálfboðastörf á Íslandi. Þróun og rannsóknir. *Tímarit félagsráðgjafa*, 1, 43-54.
- Steinunn Hrafnadóttir. (2003). Tengsl sjálfboðasamtaka og opinberra aðila í velferðarþjónustu Í Jónsson, F. (Ritstj.), *Rannsóknir í Félagsvísindum IV* (bls. 235-243). Reykjavík: Félagsvísindastofnun og Háskólaútgáfan.
- Udvalget om frivilligt socialt arbejde. (1997). *Frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund*. København: Socialministeriet.

# Félagsvirkni, félagsauður og íbúalýðræði

Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir

## Inngangur

Félagsauður samfélaga og hópa (social capital) er í vaxandi mæli viðfangsefni fræðimanna sem og þáttur í stefnumótun stjórnvalda víða um lönd á mörgum sviðum s.s. lýðræðis, lýðheilsu, menntunar, málefna minnihlutahópa, eldri borgara og borgarskipulags.

Þeir fræðimenn sem lengst ganga í mati á mikilvægi félagsauðs, telja hann til lykilauðlegðar samfélaga, ásamt efnislegum auði og mannaúði. Félagsauður felst í margvíslegum jákvæðum áhrifum félagsvirkni og þess félags- og samskiptanets sem íbúarnir eru hluti af. Bæði fyrir þá sjálfa, en einnig það samfélag sem þeir tilheyra.

Þegar sveitarfélag setur sér markmið um aukna aðkomu og virkni borgaranna (íbúalýðræði) við stefnumótun og framkvæmd opinberra verkefna eru þau því, ef vel tekst til, að styrkja félagsauð sveitarfélagsins.

Íbúalýðræði byggir á vilja íbúa til þátttöku, en sá vilji ræðst m.a. af því hversu töm þeim er félagsleg virkni að öðru leyti. Með öðrum orðum félagsleg virkni á einu sviði styður virkni eða þátttöku á öðru. Með sama hætti styrkir íbúalýðræði virkni borgaranna á öðrum sviðum og þannig verður til (um)bótahringur (e. virtuous circle).

## Hvað er félagsauður?

Hugtakið félagsauð má nálgast á tvennan hátt. Fyrri nálgunin leggur áherslu á að félagsauður sé auðlind sem einstaklingar geta virkjað vegna aðildar sinnar að félagsnetum. Þessi félagsnet samanstanda af óformlegum félagslegum tengslum eins og þau sem myndast innan fjölskyldna, meðal vina og kunningja, vinnufélaga eða nágranna, eða jafnvel meðal foreldra barna í sama grunnskóla eða tómstundastarfi. Aðild að félagsnetunum gefur einstaklingum aðgang að hverskonar úrræðum því með tíðari samskiptum myndast traust og gagnkvæmni milli meðlima netanna. Úræðin sem hér um

## Megináþendingar

- Þau jákvæðu áhrif sem félagsvirkni og félagsauður eru talin hafa, ættu að hvetja sveitarfélög til að stuðla að félagsvirkni íbúa og taka eflingu þess inn í stefnumörkun sem flestra málaflokka s.s. skipulagsmála, velferðar- og menntamála, stjórnkerfis og íbúalýðræðis.
- Efla félagsstarf í sveitarfélaginu: Það má gera m.a. með því styðja við starf frjálsra félagasamtaka og tómstundafélaga, fela eða eiga samstarf við sjálfbodasamtök um verkefni eftir því sem við á, stuðla að þátttöku nemenda í grunn- og framhaldsskólum í félagsstarfi, en virkni á unga aldri styður virkni síðar á ævinni, virkja foreldrafélög í skólunum og efla samstarf nágranna að málefnum þeirra hverfis.
- Skapa aðstæður fyrir þátttöku almennings í málefnum sveitarfélagsins. Það má gera m.a. með því að efla notendaráð tiltekinnar opinberrar þjónustu og fela íbúum ábyrgð á tilteknum nærverkefnum.
- Vera meðvitaðar um lýðræðislega ábyrgð og forystuhlutverk sveitarstjórna í sveitarfélaginu. Í því felst sú ábyrgð að tryggja að allir samfélagshópar hafi möguleika til jafngildrar þátttöku í málefnum sveitarfélagsins. Það má gera m.a. með því að stað- og tímasetningar samráðsfunda henti mismunandi samfélagshópum, aðgengi fatlaðra sé tryggt og gera ráðstafanir til að tryggja að þeir íbúar sem ekki tala íslensku geti tekið þátt t.d. með því að túlka samráðsfundi og þýða upplýsingarefni, allt eftir því sem við á.



ræðir geta verið hverskonar persónuleg viðvik, miðlun mikilvægra upplýsinga, félagsleg eða fjárhagsleg aðstoð sem eru allt mikilvægir þættir fyrir félagslega velferð einstaklinga og fjölskyldna. Félagssauðurinn liggur í félagsnetunum sjálfum, hann er auðlind eða auður viðkomandi nets, en ekki einstaklinganna sem slíkra. Því er ekki talað um að einstaklingar búi yfir félagsauð, heldur að þeir hafi aðgang að félagsauði í gegnum aðild að félagsnetum. Tíðni og umfang félagslegra tengsla hvers og eins er því mælikvarði á hversu mikinn félagsauð viðkomandi hefur mögulega aðgang að og getur nýtt sér og sínum til framdráttar.

Síðari nálgunin viðurkennir mikilvægi óformlegra tengsla fyrir félagslega velferð einstaklinga og hópa en leggur meira uppúr formlegum félagslegum tengslum sem verða til þegar einstaklingar taka þátt í félagastarfi, og þeim jákvæðu

áhrifum sem slík þátttaka hefur á stærri samfélagsheildir. Lykilhugtökin hér eru *þátttaka og félagslegt traust* og félagsauður sem byggir á þessum þáttum er talinn auka samheldni og samtakamátt samfélaga og hafa margvíslegan samfélagslegan ávinning, t.d. á sviðum stjórn mála, stjórnsýslu og viðskipta. Samkvæmt þessari nálgun er félagsauðurinn ekki bundinn í óformlegum félaganetum, heldur er talað um að samfélagsheildir, eins og t.d. bæjarfélög, landshlutar eða jafnvel heilu þjóðfélögin, búi yfir félagsauði.

### Jákvæð áhrif félagsauðs og félagsstarfs

Með þátttöku í félagastarfi kynnist fólk og myndar oft tengsl við einstaklinga úr ólíkum áttum með margskonar bakgrunn og í gegnum félagsstarfið byggist upp traust og almenn gagnkvæmni sem getur náð út fyrir hóp félagsmanna. Það sem hér um

ræðið er nefnt *félagslegt traust*, og byggir á því að traust getur náð til fleiri en þeirra sem eiga bein samskipti á reglulegum grundvelli, auk þess sem það getur mótað samskipti fjarlægra einstaklinga eða jafnvel þeirra sem eru alveg ókunnugir. Almenn gagnkvæmni er samskiptaregla sem gengur út frá því til lengri tíma, geti einstaklingar gert ráð fyrir að stuðningur þeirra við samborgara sína og framlag þeirra til samfélagsins skili sér, jafnvel þótt að ekki sé fullkomin samhverfa milli framlags og umbunar einstaklings á hverjum tíma. Þannig mynda þátttaka, félagslegt traust og almenn gagnkvæmni grunnþætti félagsauðs. Í samfélögum þar sem þessir þættir eru til staðar eru íbúarnir viljugri til að vinna saman og beita sér fyrir úrlausn sameiginlegra mála, og þannig skilar félagsauður sér í meiri samstarfshæfni samfélaga.

## Robert D. Putnam og hugtakið félagsauður

Bandaríski stjórn málafræðingurinn Robert D. Putnam hefur verið leiðandi í rannsóknum á félagsauði og hafa skrif hans um efnið vakið heimsathygli. Putnam telur að grunnur félagsauðs séu þau sameiginlegu verðmæti sem felast í félagstenglum einstaklinga. Hann leggur áherslu á að félagsauður vísar ekki aðeins til hags einstaklinga heldur margs konar jákvæðra samfélagslegra áhrifa sem leiða af því *trausti, þeirri gagnkvæmni, upplýsingaflæði og samvinnu* sem tengist félagstengslum og félagsvirkni. Þau félagstengsl sem Putnam vísar til eru þau margvíslegu tengsl sem einstaklingar mynda í fjölskyldum, vinahópum, með nágrönnum og vinnufélögum; enn fremur í hvers kyns formlegum félögum s.s. í stjórn málum, kirkjustarfi, verkalýðsfélögum, fagfélögum og frjálsum félögum af margvíslegu tagi.

Putnam hefur tekið saman fjölda rannsókna sem sýna að félagsauður hefur bæði jákvæð áhrif á líf einstaklinga jafn sem og á samfélagið í heild. Hann er ötull talsmaður þess að það sé hægt að „fjárfesta“ í félagsauði og hvatt opinbera aðila til standa fyrir stefnumótun sem miðar að því að efla félagslega virkni fólks og þar með félagsauð samfélagsins. Hann lýsir því hvernig félagsleg tengsl og þátttaka skapa félagsauð með eftirfarandi hætti:

Í fyrsta lagi, *félagstengsl auðvelda lausn sameiginlegra mála*. Við gætum frekar sameiginlegra hagsmuna og treystum þar hvert á annað ef við erum í þéttum félagslegum tengslum.

Í öðru lagi, *félagsauður „smyr“ – auðveldar samskipti fólks*. Í samfélögum sem einkennast af trausti milli manna er svonefndur viðskiptakostnaður „transactional cost“ lægri. Samningar þurfa ekki að vera jafn ítarlegir eða eftirlit jafn mikið. Nóbelsverðlaunahafi í hagfræði Kenneth Arrow sagði: „Nær öll viðskipti byggja á trausti. Það má færa rök fyrir því að ein mikilvægasta forsenda hagfelldrar efnahagsþróunar sé gagnkvæmt traust í viðskiptum“.

Í þriðja lagi, *styrkja þétt félagstengsl meðvitund okkar um það hversu háð við erum hvert öðru*. Fólk sem er í virkum, þéttum félagstengslum við vini, fjölskyldu, í félögum, þróar eiginleika sem eru hagfelldir öllu samfélaginu. Þeir eru umburðarlyndari og sveigjanlegri, þeir eru hjálpsamari, þeir fá viðbrögð við eigin sköðunum og viðhorfum og geta þannig leiðrétt kúrsinn. Þeir fá aðhald frá hópnum upplýsingar berast hraðar um heiðarleika eða sviksemi og þeir sem svikja fá orðspor sem þeir eiga skilið. Félagstengsl eru uppspretta upplýsinga um fjölda mála, lærdóms og það sem áður sagði um þá þjálfun sem fólk fær með virkni í formlegum félögum. Og félagsauður hefur áhrif á sálarlega og líffræðilega þætti sem hafa áhrif á almenna líðan fólks og heilsu. Putnam segir rannsóknir sýna að félagstengsl séu áhrifamesta breytan varðandi almenna vellíðan fólks.<sup>1</sup>

1 Bowling Alone – The Collapse and Revival of American Community, 2000, R.D.Putnam

## Félagsauður, félagsstarf og stjórnsýsla

Félagsauður er einnig talinn hafa jákvæð áhrif á ýmsa þætti stjórnkerfisins svo sem opinbera ákvarðanatöku og rekstur stjórnsýslunnar. Í félagsstarfi koma menn og konur saman sem jafningjar til að sinna sínum hugarefnum eða framgangi sameiginlegra hagsmuna. Áherslan á jafnræði meðal félagsmanna er talin efla borgara- og lýðræðisleg viðhorf, auk þess sem þátttaka í formlegu félagsstarfi þjálfar ýmsa hæfileika fólks til að skipuleggja og stjórna, leiða ágreining til lykta, standa fyrir máli sínu og almennt hafa áhrif á líf sitt og umhverfi. Robert Putnam nefnir þessi jákvæðu áhrif einu nafni *civic virtues eða samborgaralegar dyggðir*<sup>1</sup>. Öflugt net félagsstarfs er því talið auka bæði áhuga fólks og getu samfélagsins til að nýta sér þátttökutengd úrræði við opinbera stefnumótun og ákvarðanatöku, sbr. íbúalýðræði.

En samband félagsauðs og skilvirkar stjórnsýslu er gagnvirk því rannsóknir benda til þess að íbúar samfélaga sem búa yfir miklum félagsauði eru kröfuharðari gagnvart stjórnsýslunni, hvað varðar fagmennsku og gæði þjónustunnar.<sup>2</sup>

Þessar niðurstöður eru í samræmi við kenningar um að félagsauður sé að einhverju leyti sjálfstýrkjandi afl þ.e. að virk þátttaka íbúa í félagsstarfi og ákvarðanatöku styrkir þau norm og gildi sem einkenna félagsauð, sem aftur skilar sér í meiri virkni og áhuga íbúanna og skilvirkari stjórnsýslu.

## Sveitarfélög eru í lykilaðstöðu

Sveitarstjórnir eru í góðri aðstöðu til að nýta sér félagsauð sem stefnumótunartæki vegna nálægðar við nærsamfélagið því fræðimenn eru almennt sammála um að félagsleg tengsl þar séu hvað best til þess fallin til efla grunnþætti félagsauðs. En stefnumótunin þarf ekki einungis að felast í markvissum aðgerðum til að efla félagsauð, hún getur einnig falist í að

meta hvort stefnumarkmið og aðgerðir sveitarfélagsins á tilteknum sviðum hafi að einhverju leiti óbein áhrif þann félagsauð sem er til staðar á öðrum sviðum. Hér má nefna svið eins og skipulagsmál, velferðar- og félagsþjónusta og mennta- og forvarnamál þar sem æskilegt er að meta hvort stefnumarkmið, skipulag og aðgerðir komi til með að hafa áhrif á félagslega virkni eða samheldni og samtakamatt íbúanna, og þar með mögulega jákvæð eða neikvæð áhrif á félagsauð sveitarfélagsins.

Að lokum er rétt að benda á að hin flóknu samfélagsáhrif félagsauðs geta verið lengi að þróast og að koma fram og þarf því að hugsa stefnumótun og aðgerðir til að efla félagsauð sem verkefni til lengri tíma.

### Lesefni um félagsauð

Ella Kristín Karlsdóttir (2008). *Félagsráðgjöf, félagsauður og íbúalýðræði*. MA ritgerð í félagsráðgjöf við HÍ, október 2008. Á netinu: [http://skemman.is/is/stream/get/1946/2181/6682/1/Ella\\_Kristin\\_Karlsdottir\\_fixed.pdf](http://skemman.is/is/stream/get/1946/2181/6682/1/Ella_Kristin_Karlsdottir_fixed.pdf)

Gunnar Helgi Kristinsson (2000). *Staðbundin stjórnsmál*. Reykjavík: Háskólaútgáfan. (Bókin er til á flestum bóksöfnum landsins).

Field, John (2008). *Social Capital (Second edition)*. Oxon: Routledge. (Bókin er til á Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafn og á bókasafni Háskólans á Bifröst).

Halpern, David (2005). *Social Capital*. Cambridge: Polity Press. (Bókin er til á Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafni og á bókasafni Menntaskólans á Akureyri).

Policy Research Initiative (Kanada). *Social Capital; Tool for Public Policy*. Á netinu: <http://www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=pub%5Findex>

Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press. (Bókin er til á Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafni, á bókasafni Háskólans á Akureyri og Háskólans á Bifröst).

Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks. (Bókin er til á aðalsafni Borgarbókasafnsins, Landsbókarsafni Íslands – Háskólabókasafninu og bókasafni Háskólans í Reykjavík).

Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson (2010). „Félagsauður: Skilgreining og mæling,“ í Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.) *Þjóðarspejillinn 2010*. Á netinu: <http://skemman.is/item/view/1946/6723;jsessionid=195FEA2F05E30DAB96743A52E3601135>

*Social Capital Gateway*: <http://www.socialcapitalgateway.org/>

*Social Capital Research*: <http://www.socialcapitalresearch.com/>

1 Putnam, R. (1993). *Making democracy work*.

2 Gunnar Helgi Kristinsson, *Staðbundin stjórnsmál* 2001 bls. 174



# Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir

**Grétar Þór Eypórsson**, prófessor í stjórnmálafræði og aðferðafræði við Háskólann á Akureyri

## Útdráttur

Í þessari grein er fjallað um þær áherslur, hugmyndir og aðgerðir sem miðað hafa að því að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi, frá miðri 20. öldinni til dagsins í dag. Fjallað er um hugmyndir, greinaskrif, lagasetningar, átaksverkefni um eflingu sveitarfélaga með fækkun þeirra og stækkun og annað sem telja má hafa verið hluti af þeirri viðleitni að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi á þessu tímabili. Jafnframt er reynt að meta hvernig þróun til eflingar sveitarfélaga á Íslandi fellur að greiningarramma ítalska stjórnmálafræðingsins Bruno Dente um það hvernig ríki hafa reynt að lögmæta ríkisvaldið með því að laga það að þjóðfélagsþróuninni með endurskoðunar- og umbreytingarferlum m.a. á neðri stjórnstigum. Upphaf hugmynda sem lotið hafa að því að efla sveitarstjórnarstigið á því tímabili sem skoðað var má rekja til greinar Jónasar Guðmundssonar sem birtist 1943 í tímaritinu Sveitarstjórnarmál. Síðan þá hafa ný Sveitarstjórnarlög verið samþykkt á Alþingi árin 1961, 1986 og 2011. Einu sinni hafa verið sett sérstök lög um sameiningu sveitarfélaga, árið 1970. Þá hefur tvívegis verið efnt til átaksverkefna með því að efna til víðtækra kosninga um sameiningu sveitarfélaga; fyrra skiptið árið 1993 og í það síðara árið 2005. Tvívegis hafa stórir málaflokkar verið fluttir úr umsjá ríkis til sveitarfélaga; grunnskólinn frá 1996 og málefni fatlaðra frá 2011. Meginniðurstaðan varðandi greiningarramma Dente um umbreytingar á sveitarstjórnarstigi er sú að finna má aðgerðum, hugmyndum og áherslum á Íslandi víða stað í greiningarramma Dente. Sameiningar og verkefnaflutningur frá ríki til sveitarfélaga hafa þar lengst af verið meginsteifið. Efling sveitarfélaga með innri breytingum er nokkuð sem fyrst og fremst hefur komið til eftir síðustu aldamót og þá einkanlega í formi lýðræðisumbóta.

**Lykilorð:** Efling sveitarstjórnarstigsins, umbreytingar á sveitarstjórnarkerfi, sameining sveitarfélaga, verkaskipting ríkis og sveitarfélaga, lögmæti.

## Reinforcing the municipal level in Iceland: Ideas, policies and implementations





## Abstract

This article deals with mapping ideas, policy programs and policy implementations that have aimed at reinforcing the municipal level in Iceland in the post-war period. This is also analysed according to the analytical framework presented by the Italian political scientist, Bruno Dente, in 1988. This framework is about how states try to adapt to societal development with reforms – in this case by reforming the municipal level and central-local relationship. The first ideas on reforming the municipal level can be traced back to 1943. New Local Government Act has been passed three times in the post war period: 1961, 1986 and 2011. An Act on municipal amalgamations was passed in 1970. In 1993 and 2005 government initiated reforms resulted in general referenda in municipalities all over the country. The responsibility for primary schools (1996) and for services to disabled people (2011) were transferred from the state to the municipalities. The main conclusion concerning Dentes analytical framework is that the Icelandic case seems to fit into it. Emphasis on municipal amalgamations and on decentralisation by transferring new responsibilities from the state level to the municipal level is strong. However, for the last ten years or so, the emphasis on internal reforming has increased. In the Local Government Act from 2011 the emphasis on citizen democracy is confirmed by a new chapter on the issue.

**Keywords:** Reforming the local government system, municipal amalgamations, division of tasks and responsibility between state and local level, legitimacy.

## Inngangur

Efling sveitarstjórnarstígsins á Íslandi er mál sem segja má að hafi komist smám saman á dagskrá bæði með fjölgun sveitarfélaga og þéttbýlismyndunar í landinu allt fram á miðja 20. öldina. Fjöldi þeirra var orðinn 229 árið 1950 og voru langflest þeirra fámenn og lítils megnug. Þessi fjölgun þeirra var einkum afleiðing iðnvæðingar og breyttra atvinnuhátta sem olli því að fólk flutti frá sveitum til sjávarsíðunnar til að stunda sjósókn eða fiskvinnslu. Þéttbýli sem þannig varð til klauf sig frá dreifbýlissveitarfélaginu og varð sjálfstætt sveitarfélag. Á meðan fækkaði í dreifbýlinu en sveitarfélögum fjölgaði. Um miðja öldina, þegar fjöldi þeirra náði hámarki var vöxtur velferðarríkisins hafinn. Með því uxu kröfur bæði borgaranna og löggjafans um aukna og betri velferðarþjónustu. Þrýstingurinn var ekki síst á að velferðarþjónustan yrði veitt sem mest staðbundið en ekki af ríkisvaldinu (sjá t.d. í Grétar Þór Eypórsson, 2003). Þörfin á því að laga, oftast nær vanmáttug sveitarfélög, að þessari þjóðfélagsþróun, var orðin að veruleika og hugmyndir um að efla sveitarfélögin byrjuðu að vakna. Á hinum Norðurlöndunum var rótin að endurskoðun sveitarstjórnaverka og

stjórnsýslu sveitarfélaganna af sama toga. Fyrst og fremst var það vöxtur opinberrar þjónustu í tengslum við vöxt velferðarríkisins. Þörfin fyrir að breyta og endurskipuleggja sveitarstjórnarstigið hefur því orðið til vegna aukinnar þarfar og þrýstings á þau með sífellt auknum verkefnum á sviði nærþjónustu velferðarmála.<sup>1</sup>

Í þessari grein er ætlunin að kortleggja sögu aðgerða, tilrauna og hugmynda sem snúið hafa að því að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi, allt frá miðri 20. öldinni til dagsins í dag. Gildir hér einu hvort um hefur verið að ræða breytingar á skipan sveitarfélaga, breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga eða annað það sem ætlað hefur verið að miða að eflingu sveitarfélaganna, þar á meðal ýmsar lýðræðisumbætur sem komið hafa fram í seinni tíð. Jafnframt verður reynt að greina þessar aðgerðir og hugmyndir og skoða hvernig þær falla að greiningum sem fræðimenn hafa gert á slíkum aðgerðum og flokkað eftir því að hverju þær hafa miðað. Hér verður stuðst í meginatriðum við greiningarramma ítalska stjórnmálafræðingsins Bruno Dente en hann setti sinn ramma um fjórar tegundir endurskoðunar- eða umbreytingaferla á sveitarstjórnarstigi fram árið 1988. Verður hér reynt að greina hversu vel þróunin á Íslandi fellur að þessu. Um leið verður varpað ljósi á hvað hefur einkennt íslensku þróunina.

Norsku stjórnmálafræðingarnir Francesco Kjellberg og Tore Hansen (1979) töluðu á sínum tíma um hina einföldu flokkun á eðli aðgerða um eflingu og endurskoðun sveitarstjórnarkerfa. Þeir skipta þessu í tvo meginflokk: a) endurskoðun á skiptingu í sveitarfélög (struktureformer) og endurskoðun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga (arbeidsdelingsreformer). Í Noregi hafa tilraunir til stórfelldra sameininga, eins og áttu sér stað í Svíþjóð og síðar í Danmörku, aldrei reynst færar vegna andstöðu. Því hefur fremur verið farin sú leið að setja kvaðir um samvinnu sveitarfélaga í ákveðnum verkefnum í lög. Kjellberg og Hansen (1979) töldu á sínum tíma að sú leið hafi ekki síður verið skilvirk en að standa fyrir stórfelldum sameiningum. Þeir telja einnig að þau skref sem tekin hafa verið í Noregi til breyttrar verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga hafi verið tekin með tvær meginreglur að leiðarljósi. Í fyrsta lagi um ábyrgðina (ansvarsprinsippet) og í öðru lagi um að skýra yrði skiptingu verkefna og tekjustofna milli stjórnsýslustiganna. Ábyrgðarreglan snýst um að ábyrgðin á þeim verkefnum sem flutt eru frá ríki til neðri stjórnsýslustiga verði að standa í eðlilegu hlutfalli við það vald eða sjálfðæmi sem neðra stjórnsýslustigið hefur yfir málaflokknum. Lítið þýddi því að fela sveitarfélögum verkefni ef þeim fylgdu miklar valdatakmarkanir og þröngir lagarammar.

Árið 1988 ritaði ítalski stjórnmálafræðingurinn Bruno Dente bókarkafli undir nafninu *Local Government Reforms and Legitimacy* þar sem hann fjallaði um meginlínur í þróun endurskoðunar og endurskipulagningar sveitarstjórnarkerfa.<sup>2</sup> Hann sér þetta sem þátt í að lögmæta nútímaríkið með því að sífellt laga það að þjóðfélagsþróun hvers tíma. Hann talar um alls fjórar tegundir endurskoðunar- eða umbreytingaferla:

- Umbreytingar sem hafa áhrif á fjölda sveitarfélaga
- Umbreytingar á innra skipulagi stofnana sveitarfélaga
- Umbreytingar á fjármálum og tekjustofnum
- Umbreytingar á verkefnum

Fyrstu umbreytingar sem áttu sér stað á *fjölda sveitarfélaga* á síðustu öld í Evrópu voru fækkun sveitarfélaga í Englandi, Vestur-Þýskalandi, Danmörku og í Svíþjóð. Dente telur þetta hafa verið réttlætt fyrst og fremst með virknihugmyndum (functional ideology), þ.e. að þjónustu sé ekki hægt að veita nema í hagkvæmum og skilvirkum einingum með öflugri stjórnsýslu til þess að efla fagmennsku og ná fram stærðarhagkvæmni. Slíkar breytingar séu til þess fallnar að efla lögmæti ríkisins með því að svara kröfum og þörfum borgaranna skilvirkt, að bæta hið opinbera kerfi í heild og að efla miðstýringu og eftirlit. Færri stjórneiningar væru sýnilegri og auðveldara væri að hafa eftirlit með færri en fleiri slíkum. Dente heldur því líka fram að ómögulegt hafi reynst að fækka sveitarfélögum á Ítalíu og í Frakklandi vegna sterkra héraðshöfðingja og fyrirgreiðslukerfis flokkanna sem stóðu gegn því að kjörnum fulltrúum yrði fækkað og þar með grafið undan fyrirgreiðslukerfi þeirra. Dente dregur þetta saman þannig að skipta megi því hvernig mál hafi þróast í tvo hópa: Annars vegar þar sem hugmyndafræði virkninnar hafi ráðið og sveitarfélögum fækkað, eins og í Svíþjóð og hinsvegar þar sem fyrirgreiðslupólitík hafi ráðið og sveitarfélögum fjölgað eða fjöldi þeirra staðið í stað (Dente 1988, bls. 178-180).<sup>3</sup> Af síðari tíma endurskoðunum sveitarstjórnarkerfa er nærtækt að nefna þá breytingu sem Danir gerðu á sínu kerfi og sem tóku gildi í ársbyrjun 2007. Þá var sveitarfélögum í landinu fækkað úr 271 í 98 með umfangsmiklum sameiningum, auk þess sem Ömtin 16 voru lögð niður og tekið var upp svæðaskipulag með 5 svæðum (regioner). Danski stjórn málafræðingurinn Poul Erik Mouritzen telur að þessi breyting, sem gerð var að frumkvæði frá ríkisstjórninni, hafi verið rökstudd með virknihugmyndinni, þ.e. að fækkun og stækkun sveitarfélaganna í að lágmarki 20000 íbúa myndi auka rekstrarhagkvæmni þeirra og getu til að annast enn fleiri verkefni (Mouritzen 2006, bls. 11-17). Virknihugmyndin virðist því hafa ráðið þar miklu um.

Umbreyting á *innra skipulagi stofnana* sveitarfélaga fjallar Dente um sem aðra tegund umbreytinga og endurskoðana. Þar getur verið átt við a) innri breytingar á stofnunum sveitarfélags, svo sem sveitarstjórnnum eða framkvæmdastjórnnum, b) ákvarðanatökuferlum í sveitarfélögum, svo sem lagalegan grundvöll ákvarðana, hlutverki almennings í ákvarðanatöku og umbótum á skipulagsferlum og c) skipuriti stjórnsýslu. Dente nefnir hér sem dæmi Ítalíu um umbreytingar í stjórnsýslu til að auka skilvirkni hennar og viðbragðsflýti – og auka þannig lögmætið (Dente 1988, bls. 180-181). Síðari tíma dæmi hafa svo sýnt að reynt hefur verið að efla íbúalýðræði og færa ákvarðanir nær borgurunum með því að taka upp hverfastjórnir, eins og t.d. Svíar gerðu á 9. og 10. áratug síðustu aldar.<sup>4</sup>

Umbreytingar á *fjármálum og tekjustofnum* er þriðja tegund umbreytinga samkvæmt flokkun Dente. Hann sér umbreytingar á fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga og tekjustofnum þeirra sem þátt í lögmætingu, ólíkt því sem til dæmis Newton (1980) og Sharpe (1981) gerðu, en þeir sáu umbætur af þessu tagi sem lið í að breyta samskiptum ríkis og sveitarfélaga – ekki sem lið í lögmætingu. Dente telur hinsvegar að í mörgum Evrópulöndum hafi endurskoðun á fjárhagslegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga orðið til þess að auka hlutverk ríkisvaldsins í því að deila fé til sveitarfélaganna úr sjóðum sínum. Þetta hafi m.a. verið réttlætt með því að valdið yfir

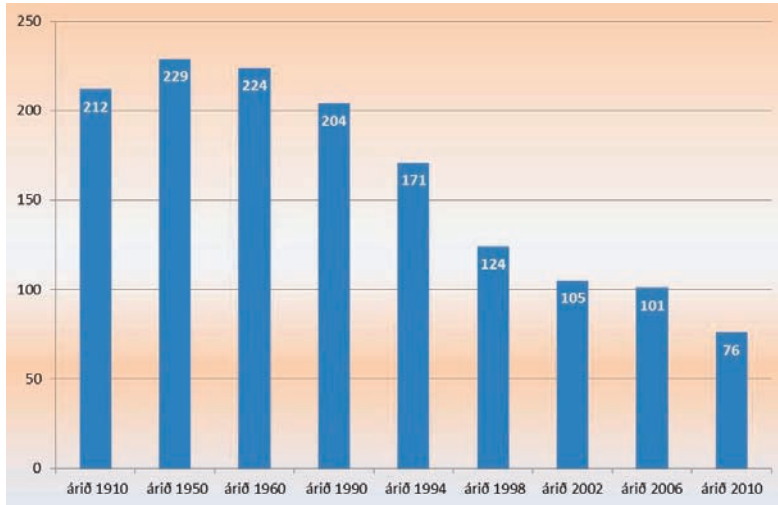
opinberum útgjöldum yrði að vera sem mest miðstýrt og að nauðsynlegt væri að jafna þannig sem mest þjónustustigið sem veitt er í sveitarfélögum. Allt væri það þáttur í að lögmæta ríkisvaldið. Annarsstaðar, eins og t.d. í Bretlandi var þetta á hinn veginn. Sveitarstjórnnum var veitt aukið vald yfir fjárreiðum sínum með því að heimila þeim aukna staðbundna skattheimtu með t.d. gjaldtöku fyrir þjónustu. Dente sér þá tilhneingingu ríkisvalds vera annað form af lögmætingartilraunum – að koma til móts við þá pólitísku hugmyndafræði að draga úr opinberum útgjöldum og taka í auknum mæli upp markaðslausnir í opinberri þjónustu (Dente 1988, bls. 181-182).

Breytingar á *verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga* er síðasta tegundin í flokkun Dente. Þar með talar hann ekki eingöngu um flutning verkefna frá ríki, heldur einnig til ríkis, neðan frá. Hann telur breytingar af þessu tagi geta stjórnað af hugmyndafræði sem einnig hefur þann tilgang að efla lögmæti stjórnkerfisins. Hann nefnir dæmi frá Englandi á 8. áratugnum þar sem unnið var að því markmiði að færa þjónustuna sem næst vettvangi og viðskiptavinum, en um leið að verkefnin yrðu aðeins flutt ef einingarnar væru nógu stórar til að ráða við þau (Dente 1988, bls. 182-184). Hér má einnig benda á dæmið um Danmörku frá að framan þar sem umfangsmiklum sameiningum árið 2007 fylgdi einnig mikil uppstokkun á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga (Mouritzen 2006 og Blom-Hansen ofl. 2006).

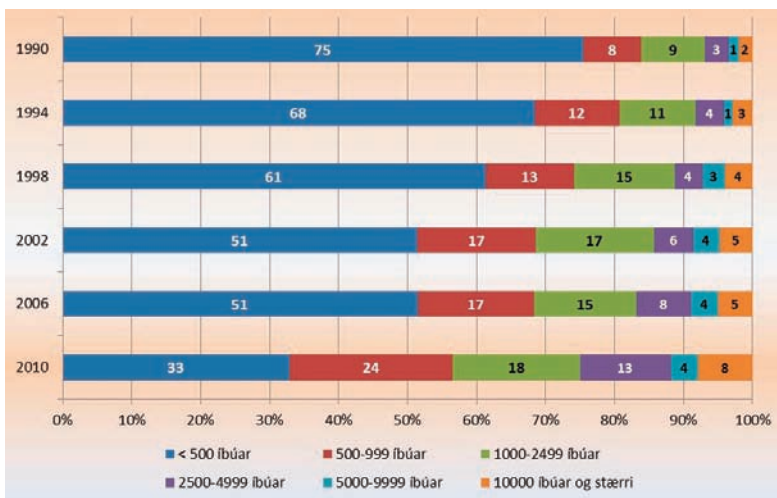
Eins og áður sagði verður hér gefið yfirlit yfir aðgerðir, tilraunir og hugmyndir sem hafa lotið að að því að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi, allt frá miðri 20. öldinni til dagsins í dag. Hér verður farið yfir hugmyndir, greinaskrif, lagasetningu, átaksverkefni, íbúakosningar um sameiningu sveitarfélaga og annað sem telja má hafa verið gildandi í þeirri viðleitni sem verið hefur til staðar í meira en 6 áratugi til að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi. Til viðbótar þessu er einnig fjallað sérstaklega um tvær rannsóknir sem gerðar voru árið 2006 og 2011 á viðhorfum sveitarstjórnarmanna og alþingismanna til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Er það gert vegna þess að þarna er um að ræða einu viðhorfsrannsóknirnar sem gerðar hafa verið um eflingu sveitarstjórnarstigsins.<sup>5</sup> Jafnframt þessu verður reynt að greina hvernig þróun eflingar sveitarfélaga á Íslandi fellur að greiningarramma Dente um það hvernig reynt hafi verið að laga ríki að þjóðfélagsþróuninni með endurskoðunar- og umbreytingarferlum eins og fjallað er um að framan.

## 1. Áherslur, hugmyndir og aðgerðir til eflingar sveitarstjórnarstigsins

Íslenska sveitarstjórnarstigið hefur reyndar alla tíð einkennst af miklum fjölda sveitarfélaga og hlutfallslega mörgum smáum, lengi vel mjög smáum. Sveitarfélög á Íslandi hafa aldrei verið jafn mörg og um miðja 20. öldina þegar þau urðu flest eða 229 á árinu 1950. Þeim hefur þó fækkað verulega síðan, bæði sem bein og óbein afleiðing aðgerða til eflingar sveitarstjórnarstigsins, eins og umfjöllun greinarinnar mun sýna. Meðfylgjandi mynd sýnir þróun fjölda sveitarfélaganna í meginatriðum allt fram til 2010:

**Mynd 1.** Fjöldi sveitarfélaga á Íslandi 1910 – 2010

Fækkun sveitarfélaganna varð ekki nein að marki fyrr en eftir 1990 og varð veruleg fram yfir árið 2000. Í dag, árið 2012, eru sveitarfélögin 75 og hefur þeim því fækkað um alls 154 frá því að þau voru flest árið 1950. Þar með mætti álykta að mikil breyting hafi orðið á sveitarstjórnarstiginu, ekki síst forsendum sveitarfélaganna til að veita aukna og betri þjónustu. Næsta mynd sýnir okkur hvernig stærðarmynstur þeirra hefur breyst frá og með árinu 1990, það er að segja hver myndin er með tilliti til smárra sveitarfélaga og stórra:

**Mynd 2.** Stærðarhópar sveitarfélaga á Íslandi 1990 – 2010 (%)

Hér kemur skýrt fram að minnstu sveitarfélögunum hefur fækkað hlutfallslega langmest. Fyrir ríflega 20 árum voru þrjú sveitarfélög af hverjum fjórum með færri en 500 íbúa – með öðrum orðum einkenndist sveitarstjórnarstigið af því að langstærstur hluti þess voru mjög lítil sveitarfélög. Þessum litlu hefur fækkað hlutfallslega úr því að vera  $\frac{3}{4}$  allra sveitarfélaga í að vera þriðjungur. Raunfækkun þeirra er úr 154 í 25. Mjög litlu einingunum hefur því fækkað mjög mikið, en þær eru þó enn umtalsverður hluti sveitarfélagaflokkunar. Það er mjög forvitnilegt að skoða þróunina í sveitarfélögum sem eru í næsta stærðarflokki, frá 500 og upp að 1000 íbúum. Raunfjöldi þeirra hefur haldist óbreyttur á þessu tímabili, en hlutfallslega eru þau nú nær fjórða hvert sveitarfélag í stað þess að vera tólfta hvert fyrir rúmum 20 árum. Því má draga þá ályktun að talsverður fjöldi allra minnstu sveitarfélaganna sem hafa „horfið“ hafi orðið hluti af lítið stærri sveitarfélögum, eða á bilinu 500 – 999 íbúar. Þess vegna má halda því fram að mikil fækkun heildarfjölda sveitarfélaga hafi ekki breytt heildarmynd sveitarstjórnarkerfisins að því marki sem fækkunin gefur til kynna. Þannig voru t.d. sveitarfélög með færri en 1000 íbúa 83 prósent allra sveitarfélaga árið 1990 með 15 prósent íbúa landsins, en voru svo mikið sem 57 prósent árið 2010, þá með einungis tæp 6 prósent landsmanna. Segja má því að íslenska sveitarstjórnarstigið einkennist, þrátt fyrir allt, enn af umtalsverðum fjölda lítilla sveitarfélaga. Um leið er það vísbending um að þau markmið sem sett voru með sameiningaráttakinu 1991-1993 og því átaki sem í gangi var 2003-2005 hafi ekki náðst, þrátt fyrir talsverða fækkun sveitarfélaga í kjölfarið.

### 1.1 Upphaf umræðu um eflingu

Segja má að fyrstu hugmyndir um endurskoðun sveitarstjórnarkerfisins og eflingu sveitarfélaga hafi verið settar fram í grein Jónasar Guðmundssonar í tímaritinu Sveitarstjórnarmál árið 1943 „Var rétt að afnema Ömtin?“ Amtsskipan hafði verið komið á á Íslandi með konunglegri tilskipan um sveitarstjórn á Íslandi árið 1872. Þegar Ömtin voru síðan lögð niður árið 1907 var verkefnum þeirra komið fyrir hjá ýmist sýslunefndum, bæjarfélögum eða ráðherra. Í grein sinni telur Jónas sveitarstjórnarstigið hafa veikst með þessu. Þróun mála hafi verið á þann veg að mjög litlum sveitarfélögum hafi verið það æ erfiðara að sinna fleiri og fleiri verkefnum auk þess sem stærðarhagkvæmni í rekstri þeirra hafi vantað. Í greininni vekur hann því upp þá spurningu hvort ekki megi efla sveitarstjórnarstigið með endurupptöku Amtanna. Með síauknum verkefnum á sviði velferðarmála með vexti velferðarríkisins varð það æ erfiðara fyrir sveitarfélögin að sinna slíkum verkefnum – sérstaklega þeim minni sem voru mjög mörg. Tilhneigingin var sú að ríkisvaldið tók að sér flest þau nýju verkefni sem vöxtur velferðarríkisins krafðist (Grétar Þór Eypórssón, 1998; Gunnar Helgi Kristinsson, 2002).

Hugmyndin um þriðja stjórnsýslustigið er því ekki ný af nálinni og í raun eldri en hugmyndin um eflingu sveitarfélaga með sameiningu þeirra. Samband sveitarfélaga sendi ráðherra sveitarstjórnarmála formlega áskorun um fækkun og stækkun sveitarfélaga árið 1952, án þess að ráðherra brygðist við því.

### 1.2 Sveitarstjórnarlögin 1961 og lög um sameiningu sveitarfélaga 1970

Árið 1961 voru Sveitarstjórnarlög samþykkt á Alþingi. Ekki var tekið sérstaklega á því að efla sveitarstjórnarstigið sem slíkt með þeim lögum, enda var þeim aðallega ætlað að safna saman í ein lög ýmsum þeim lagaákvæðum sem vörðuðu sveitarfélögin, verkefnum þeirra og skyldum. Þó hafði áður farið fram könnun á áhuga um sameiningu meðal sveitarfélaganna. Hún sýndi neikvæð viðbrögð við hugmyndinni (Grétar Þór Eypórsson 1998, 2003).

Hvatningar og áskoranir frá Sambandi sveitarfélaga til ráðherra um að kanna forsendur fyrir nýrri skipan sveitarfélaga á fyrri helmingi 7. áratugarins urðu til þess að ráðherra skipaði nefnd árið 1966. Sú vinna skilaði sér í tveimur skýrslum um forsendur sameininga, einni árið 1967 og annarri árið 1969. Í þeirri síðari var að finna frumvarp til laga um sameiningu sveitarfélaga. Skyldi samkvæmt því stuðlað að eflingu sveitarfélaganna með því að koma á sameiningum tveggja eða fleiri sveitarfélaga í eitt.<sup>6</sup> Upphafleg tillaga nefndarinnar var að fækka sveitarfélögunum úr 220 í 66. Í meðförum þingsins varð þó lítið úr slíkum hugmyndum og í endanlegri mynd breyttu Lög um sameiningu sveitarfélaga 1970 afar litlu um skipan frá sveitarstjórnarlögum 1961. Ekki varð því úr að skref yrðu tekin í átt til eflingar sveitarstjórnarstigsins í það sinnið.

### 1.3 Sveitarstjórnarlög 1986

Árið 1976 setti félagsmálaráðherra, að tillögu Sambands sveitarfélaga, á laggirnar það sem kallað var *Verkaðskiptanefnd ríkis og sveitarfélaga*. Nefndin skilaði tillögum sínum árið 1980. Grunnstef þeirra var að stærð sveitarfélaga væri svo ójöfn og svo mörg þeirra lítil, að útilokað væri að flytja verkefni til þeirra allra nema að undangengnum stórfelldum sameiningum sem jöfnuðu stærð þeirra (Samband Íslenskra Sveitarfélaga, 1980). Nefndin taldi því að til að efla sveitarstjórnarstigið væri nauðsynlegt að horfa til allra þátta verka-skiptingar, tekjustofnamála og skiptingar í sveitarfélög í sömu andránni. Vinna nefndarinnar var nýtt að nokkru í aðdraganda setningar nýrra sveitarstjórnarlaga árið 1986. Ekki voru þó lagðar til stórfelldar sameingar eða aðrar breytingar í það skiptið, en á endanum var þó í lögnum skilgreind lágmarksstærð sveitarfélags við 50 íbúa – þó urðu íbúar að hafa verið færri en 50 í 3 ár í röð og að auki máttu landfræðilegar aðstæður ekki hamla sameiningu. Áhugavert er að í umræðum um stærð sveitarfélaga í tengslum við setningu laganna var varpað fram hugmyndum um að innleiða nýtt millistjórnsýslustig. Töluðu þingmenn Bandalags Jafnaðarmanna mikið fyrir því og auk þess gerðu þeir, hvor um sig þó, Steingrímur J. Sigfússon og Ólafur Þ. Þórðarson, breytingartillögu við frumvarpið þess efnis að millistjórnsýslustig yrði innleitt. Ekki hlutu þær þó brautargengi. Hið nýja lagaákvæði um lágmarksstærð þar sem möguleiki var að sameina mjög lítið sveitarfélag nágrannasveitarfélagi að uppfylltum skilyrðum, náði á þeim tíma til 16 sveitarfélaga sem voru undir markinu. Fimm árum síðar voru enn 13 sveitarfélög undir þessu marki og því lítið áunnist í eflingu sveitarstjórnarkerfisins. Árið 1991 var staðan því sú að í tæp 50 ár hafði verið talað um þörf á eflingu sveitarfélaga og hugmyndir viðraðar. Lítið hafði orðið um gjörðir og í raun bjuggu sveitarfélög landsins við að mestu óbreytta skipan og verkefnastöðu frá því á stríðsárunum. Velferðarkerfið hafði vaxið og verkefni tengd því, en minni sveitarfélögin höfðu afar takmarkaðar forsendur til að sinna þeim.

#### 1.4 Sameiningaráttak og kosningar 1993

Árið 1991 var það síðan Jóhanna Sigurðardóttir félagamálaráðherra í nýrri ríkisstjórn Davíðs Oddssonar sem tók af skarið og skipaði nefnd sem skyldi leggja fram samræmdar tillögur um æskilega skiptingu landsins í sveitarfélög. Jóhanna útskýrði tildrög þessa svona í viðtali við höfund árið 1996:

Á tíma mínum sem alþingismaður, áður en ég varð ráðherra, hafði ég aftur og aftur orðið vitni að því hversu erfið löggjöf sem sneri að sveitarfélögunum gat verið. Hinn mikli fjöldi mjög lítilla sveitarfélaga olli því til dæmis að vitræn félagsmálalöggjöf var í raun ekki möguleg. Ég gerði mér grein fyrir nauðsyn þess að ráðast í áttak til sameiningar sveitarfélaga og þegar ég varð ráðherra 1987 tók ég ákvörðun um að gera eitthvað í málinu.<sup>7</sup>

Nefndin skilaði af sér tillögum þegar árið 1991 og fólu þær í sér þrjár leiðir til breyttrar skiptingar sveitarfélaga. Sú fyrsta var að miða við 500 íbúa lágmarksstærð sveitarfélags og fækka þeim þannig í 60-70, önnur leiðin var að sameina öll sveitarfélög innan hverrar sýslu í landinu, þar sem aðstæður leyfðu og hefði það þýtt fækkun í 25 sveitarfélög. Þriðja leiðin var að sameina alls ekki heldur efla samstarf sveitarfélaganna (Skipting landsins í sveitarfélög 1, 1991). Nefnd þessi tók ekki afstöðu til leiðanna þriggja en það gerði Samband sveitarfélaga sem taldi leið 2 heppilegasta (Grétar Þór Eypórsson, 2003). Ráðherra skipaði nú svokallaða Sveitarfélaganefnd. Skyldi hún útfæra nánar tillögur fyrri nefndar og taka, eins og kostar var, mið af leið 2 í tillögum hennar, þ.e. að sameina sveitarfélögin innan sýslnanna og fækka þeim þannig í 25. Jafnframt skyldi nefndin vinna tillögur um breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í tengslum við stækkun og eflingu þeirra, eins og það er orðað í skýrslu hennar. Þá skyldu jafnframt fylgja tillögur um hvernig auka mætti tekjur sveitarfélaganna til að standa undir auknum verkefnum (Aukið hlutverk sveitarfélaga, 1992). Nefndin lagði fram tillögur sínar í skýrslunni „Aukið hlutverk sveitarfélaga“ og var í henni að finna útfærðar tillögur um lágmarksviðmið í stærð sveitarfélaga, kosningar um sameiningar, umfangsmikinn flutning verkefna til þeirra frá ríki ásamt tekjustofnun. Auk þess var lagt til að komið yrði á reynslusveitarfélögum sem tækju við nýjum verkefnum í tilraunaskyni. Miðað skyldi við að sveitarfélög hefðu ekki færri íbúa en 1000 en kjósa skyldi um sameiningartillögur sérstakra svæðisumdæmanefnda í hverju kjördæmi á árinu 1993. Samhliða þessu skyldi stefnt að umfangsmiklum flutningi verkefna til sveitarfélaganna í tveimur áföngum, þeim fyrri árin 1994-1995 og þeim seinni árin 1999. Í fyrri áfanga skyldi flytja ábyrgð á grunnskólanum, heilsugæslunni og öldrunarþjónustu og í þeim síðari hafnamálum, málefnum fatlaðra og skipulagsmálum. Auk þess skyldi setja í athugun flutning á vinnumiðlun, vegamálum, umhverfismálum, öryggisþjónustu og félagslegum húsnæðismálum (Félagsmálaráðuneytið, 1992 bls. 13). Tillögur um tekjustofna voru mest um flutning tekjustofna í samræmi við verkefnin. Hér var því lagt upp með mjög umfangsmikla eflingu á sveitarstjórnarstiginu, fækkun sveitarfélaga úr tæpum 200 í 25 og flutning að minnsta kosti 6 mála-flokka á 5 árum. Forsenda þessa var þó að íbúar sveitarfélaganna samþykktu



sameiningar þær sem nefndir í kjördæmum legðu til. Og þar steytti á skeri. Endanlegar tillögur umdæmanefndanna þýddu að samtals yrðu mynduð 32 sveitarfélög úr 185 og því yrði að kjósa í nær öllum sveitarfélögum landsins, 196 að tölu. Ellefu sveitarfélög voru utan við tillögurnar. Samþykkt þeirra allra hefði fækkað sveitarfélögum í landinu í 43, en sú varð ekki raunin. Kosið var í sveitarfélögunum 185 þann 20. nóvember 1993. Sameining var felld í 118 sveitarfélögum og samþykkt í 67 og aðeins ein tillaga var samþykkt í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum, sem var skilyrði fyrir sameiningu. Þetta var á utanverðu Snæfellsnesi og varð Snæfellsbær því eina sveitarfélagið sem varð til beint úr sameiningu vegna úrslita kosninganna. Varaákvæði laganna um kosningarnar kvað á um að ef sameining yrði samþykkt í 2/3 sveitarfélaga gætu sveitarstjórnir þeirra sveitarfélaga sem samþykktu gengið til sameiningar í kjölfarið, án kosningar. Í krafti varaákvæðisins sameinuðust nokkur sveitarfélög og fyrir sveitarstjórnarkosningarnar vorið 1994 hafði þeim fækkað úr 196 í 171. Sú efling sveitarstjórnarstigsins sem stefnt hafði verið að var engu litlu sem engu orðin. En ekki varð þó langt að bíða næsta skrefs sem var flutningur á grunnskólanum til sveitarfélaganna.

### 1.5 Flutningur grunnskólans til sveitarfélaga

Alþingi samþykkti með lögum nr. 66/1995 að flytja alla ábyrgð og starfsemi með málefnum grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga. Tóku þau gildi 1. ágúst 1996 í upphafi skólaársins 1996-1997. Var þar um að ræða stórt skref í verkefnaflutningi, enda grunnskólinn veruleg viðbót við starfsemi og umsetningu í rekstri sveitarfélaganna. Reksturinn reyndist minnstu sveitarfélögunum fljótt þungur í skauti og vann félagsmálaráðuneytið tillögur um hvernig bæta mætti þeim minnstu upp þessa yfirtöku með sérstökum framlögum úr Jöfnunarsjóði. Engu að síður hefur yfirtaka grunnskólans verið mörgum minni sveitarfélögum mikill baggi. Í B.A. – ritgerð sinni um sameiningu 11 sveitarfélaga í Skagafirði í eitt sveitarfélag eftir kosningar haustið 1997, leiðir Eva Marín Hlynsdóttir að því sterkum líkum að tilfærsla grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og þær fjárhagslegu byrðar sem honum fylgdu hafi haft hvetjandi áhrif á sameininguna 1997 (Eva Marín Hlynsdóttir, 2001). Þá hefur því verið haldið fram að flutningur grunnskólans gæti í raun hafa verið meðvitað efnislegt stjórnæki ríkisvaldsins til að knýja á um sameiningar (Grétar Þór Eypórsson, 1998). Hvort sem rekja má það til yfirtöku sveitarfélaga á grunnskólanum eða ekki er það engu að síður staðreynd að sveitarfélögunum í landinu fækkaði nokkuð ört milli kosningaárána 1994 og 1998 eða úr 171 í 124 og fram til kosninganna 2002 niður í 105. Það má því halda því fram með ákveðnum rökum að yfurfærsla grunnskólans hafi leitt til eflingar í tvennum skilningi, yfirtöku verkefna og fækkun sveitarfélaga. Löng leið var þó í land ef tekið var mið af þeim hugmyndum sem settar höfðu verið fram, t.d. af Sveitarfélaganefnd 1992.

### 1.6 Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins

Ekki leið á löngu þar til nýju átaki til eflingar sveitarstjórnarstigsins var ýtt úr vör. Haustið 2003 kynntu nýr félagsmálaráðherra, Árni Magnússon og Samband sveitarfélaga nýtt átaksverkefni sem gefið var heitið „Átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins“.

Eina af meginástæðum þess að blásið var til átaks á þessum tíma taldi nefndin vera að ferlið til eflingar sveitarfélaga með frjálsum sameiningum undangengin 10 ára hafi gengið alltof hægt og markmið um eflingu hafi alls ekki náðst þrátt fyrir fækkun sveitarfélaga úr 196 í 105. Meginmarkmið átaksins voru:

- að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði og
- séu nægilega burðug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum sveitarfélaga án samvinnu við önnur sveitarfélög
- að sveitarfélög geti sinnt stjórnsýslu á faglegan hátt.
- að sveitarfélögin verði öflugri og geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum
- að sveitarfélögin verði betur undir það búin að taka við fleiri verkefnum frá ríkinu
- að fjárhagur sveitarfélaga standi á traustum grunni
- að stjórnsýsla og þjónusta sveitarfélaga verði öflugri og faglegrí<sup>8</sup>

Kringum verkefnið störfuðu alls þrjár nefndir; sameiningarnefnd, tekjustofnanefnd og verkaskiptingarnefnd. Talið var nauðsynlegt að ná ofangreindum markmiðum m.a. með breytingum á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og viðeigandi breytingum á tekjustofnum í samræmi við það. Fyrst þyrfti þá að breyta skipan sveitarfélaga til þess að þau hefðu bolmagn til að taka við auknum verkefnum. Meginstoðin í tillögunum var þó að til þess að ná þessum markmiðum um eflingu þyrfti fyrst að fækka sveitarfélögunum og stækka með sameiningum. Um þær þyrfti að kjósa og skyldi kosið í 66 sveitarfélögum á árinu 2005 um alls 17 sameiningartillögur. Kosið var í fimm sveitarfélögum í Borgarfirði á fyrri hluta ársins en í hinum 61 þann 8. október. Gengi allt eftir myndi sveitarfélögum í landinu fækka úr 101 í 52. Svo varð þó ekki og í aðeins 24 sveitarfélögum var sameining samþykkt en felld í 42. Ein tillaga var samþykkt í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum. Þetta voru Austurbyggð, Fáskrúðsfjarðarhreppur, Fjarðabyggð og Mjóafjarðahreppur. Fjögur af fimm sveitarfélögum í Borgarfirði og Mýrum samþykktu sameiningu í apríl og sameinuðust þau síðan undir nafninu Borgarbyggð. Niðurstaða alls þessa varð því sú að skipan sveitarfélaga var í meginatriðum óbreytt og fækkun óveruleg. Átakið hafði ekki tekist eins og að var stefnt.<sup>9</sup>

### 1.7 Samfylkingin tekur við málaflokknum 2007

Eftir Alþingiskosningar árið 2007 mynduðu Sjálfstæðisflokkurinn og Samfylkingin ríkisstjórn og féll ráðuneyti sveitarstjórnarmála í skaut Samfylkingarinnar. Málaflokkurinn var fluttur frá Félagsmálaráðuneytinu og til Samgönguráðuneytisins. Samfylkingin og þá helst einn forvera hennar, Alþýðuflokkurinn, höfðu fram að þessu verið þeir stjórnmálaflokkar sem helst töluðu fyrir endurskoðun sveitarstjórnarkerfisins – sérstaklega þó sameiningu sveitarfélaga.<sup>10</sup> Hófst þar því enn einn nýr kafli í viðleitni til eflingar sveitarfélaganna. Reyndar höfðu fimm þingmenn flokksins lagt fram frumvarp veturinn áður um sameiningu sveitarfélaga og að lágmarksstærð þeirra yrði 1000 íbúar.<sup>11</sup> Í greinargerð með frumvarpinu var talað skýrt um tengingu sameininga og verkefnayfirfærslu til eflingar sveitarfélaga.<sup>12</sup>

Pólítískur vilji til þess að færa til sveitarfélaganna fleiri verkefni frá hinu opinbera virðist vera almennur. Ástæða er þó til að ætla að sá vilji byggist á þeirri forsendu að flest og helst öll sveitarfélög geti veitt svipaða þjónustu og tekið að sér sambærileg verkefni. Eigi að miða við þessa forsendu mun þróun í þá átt að verkefni verði flutt til sveitarfélaganna frá hinu opinbera stöðvast nema þau smáu sameinist og myndi þannig nægilega öflug samfélög til að standa jafnfætis öðrum.

Flutningsmenn frumvarpsins töldu það þó varla ganga nægilega langt til eflingar sveitarfélaganna:

Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að lágmarksstærð sveitarfélaga verði 1.000 manns. Flutningsmenn telja þó að í raun sé 1.000 manna samfélag lítið og vanmegnugt til þess að tryggja íbúunum þau búsetuskilyrði sem nú eru nauðsynleg til að treysta byggðina til framtíðar. Samþykkt frumvarpsins yrði þó mikilvægt skref til að flýta þróuninni til öflugri sveitarfélaga. Ástæða er til að hafa í huga að í sveitarfélögum sem hafa orðið til við sameiningu undanfarin ár er víða góður jarðvegur fyrir umræðu um að mynda enn stærri og öflugri sveitarfélög. Þannig virðist sameining smæstu sveitarfélaganna við önnur geta rutt úr vegi fyrirstöðum sem nú tefja þróunina í átt til öflugri sveitarfélaga.

Þrátt fyrir að frumvarpið hafi ekki náð fram að ganga setti nýr sveitarstjórnarráðherra Samfylkingarinnar árið 2007, Kristján L. Möller, þegar í gang vinnu við að efla sveitarstjórnarstigið. Voru þar meðal annars reifaðar hugmyndir um stórfellda fækkun sveitarfélaga jafnvel niður í 17-19, með lögbvinguðum sameiningum. Fljótlega var þó horfið frá hugmyndum um lögbvingun og ekki var fyrir að fara sérstökum áhuga á málinu hjá samstarfsflokknum í ríkisstjórn, Sjálfstæðisflokknum. Og þrátt fyrir að Kristján sæti áfram sem sveitarstjórnarráðherra eftir að Samfylkingin hóf stjórnarsamstarf með VG árið 2009 komust hugmyndirnar aldrei á reksþól. Með ráðuneyta-skiptum flokkanna haustið 2010 voru hugmyndirnar svo lagðar til hliðar. Áherslur VG í málaflokknum voru aðrar, eins og átti eftir að koma í ljós.

### 1.8 Flutningur málefna fatlaðra til sveitarfélaga

Með breytingu á lögum um málefni fatlaðra og í framhaldi af því samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga árið 2010, var gengið frá því að sveitarfélög tækju alfarið við málefnum fatlaðra frá og með 1. janúar 2011.<sup>13</sup> Með lögnum var landinu skipt í þjónustusvæði fyrir þjónustu við fatlaða og skyldu þau ekki hafa færri en 8000 íbúa. Aðeins 6 sveitarfélög hafa málaflokkinn alveg ein með höndum og í 9 tilfellum er um að ræða samstarf tveggja og allt að 13 sveitarfélaga. Fjögur svæði eða sveitarfélög hafa fengið undanþágu frá stærðarmörkunum ([www.samband.is](http://www.samband.is)). Ljóst er af þessu að ekki hefur varið talið að hægt væri að flytja málaflokkinn til sveitarfélaganna einna við ríkjandi skipan þeirra og því er málaflokkurinn rekinn í samstarfi í byggðasamlögum víða um landið en á höndum allra stærstu sveitarfélaganna einna. Verkefnaflutningurinn

hefur því farið fram undir þeim formerkjum að umfangsmiklu samstarfi sveitarfélaga yrði komið á til að gera hann mögulegan. Könnun Háskólans á Akureyri meðal sveitarstjórnarmanna haustið 2011 sýndi að á þeim tímamarki töldu nær 2/3 þeirra að flutningurinn hafi tekist mjög eða nokkuð vel (Grétar Þór Eypórsson og Sveinn Arnarsson, 2012). Of snemmt er þó enn að segja til um áhrif og árangur af flutningnum.

### 1.9 Sveitarstjórnarlög 2011

Undir forystu nýs sveitarstjórnarráðherra frá VG, Ögmundar Jónassonar, var hafinn undirbúningur að nýjum sveitarstjórnarlögum.<sup>14</sup> Jafnframt var sett á laggirnar nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Lögín voru samþykkt haustið 2011 og tóku gildi 1. janúar 2012. Óhætt er að segja að í þeim sé að finna nokkuð breyttar áherslur frá fyrri lögum. Þannig er nú að finna í lögnum nýjan kafla um samráð við íbúa. Þar er m.a. að finna greinar sem snúa að íbúalýðræði; um íbúáþing og íbúakosningar. Einnig er fyrsta sinni kveðið á um hversu hátt hlutfall íbúa þurfi til að knýja fram borgarafundi og almennar atkvæðagreiðslur. Þá eru nú mun ítarlegri ákvæði um eftirlit með fjármálum sveitarfélaga en áður. Loks má geta þess að tekin hefur verið út úr kafla um sameiningu sveitarfélaga grein um lágmarksstærð þeirra. Er þetta því í fyrsta sinni sem ekki er að finna neitt ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélaga í Sveitarstjórnarlögum. Það kveður því við nýjan tón í þessum nýju lögum. Þetta undirstrikast mjög í störfum nefndar um eflingu sveitastjórnarstigsins sem birti tillögur sínar og áherslur í skilagrein í febrúar 2012 (Innanríkisráðuneytið, 2012). Skilagreininni er skipt í fimm meginkafla: 1) Lýðræðismál, þátttöku borgara og rafræna stjórnsýslu, 2) mannréttindamál, 3) verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, 4) samvinnu og sameiningar og 5) fjármál sveitarfélaga og tillögur tekjustofnanefndar. Í fyrsta kafla tillagnanna er lagt til að notuð verði ein þjónustugátt til að auðvelda almenningi notkun rafrænnar stjórnsýslu og einnig að sett verði regluverk um rafrænar kosningar, einnig að greitt verði fyrir rafrænni framkvæmd undirskriftasafnana, skóðanakannana, íbúakosninga ofl. Í kaflanum um mannréttindi er sérstaklega vikið að því að tryggja mannréttindi kynjanna, innflytjenda, aldraðra, fatlaðra auk jafnréttis til búsetu. Í kaflanum um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga undirstrikar nefndin að aukning þjónustu í nærumhverfi eflir sveitarstjórnarstigið í heild og leggur til að þrjú málaflokkar; málefni aldraðra, heilsugæsla og heimahjúkrun verði fluttir frá ríki til sveitarfélaga. Í kaflanum um samvinnu og sameiningar lýsir nefndin yfir stuðningi við þá stefnu að sameining sveitarfélaga sé frjáls og að samvinna þeirra eigi að aukast. Hún leggur einnig til að landshlutasamtök sveitarfélaga verði eflað sem samræmingar-, framkvæmda- og stefnumótunaraðilar. Loks er í lokakafla lögð áhersla á að sveitarfélög fái tíma til að aðlaga sig nýjum hertum fjármálareglum.

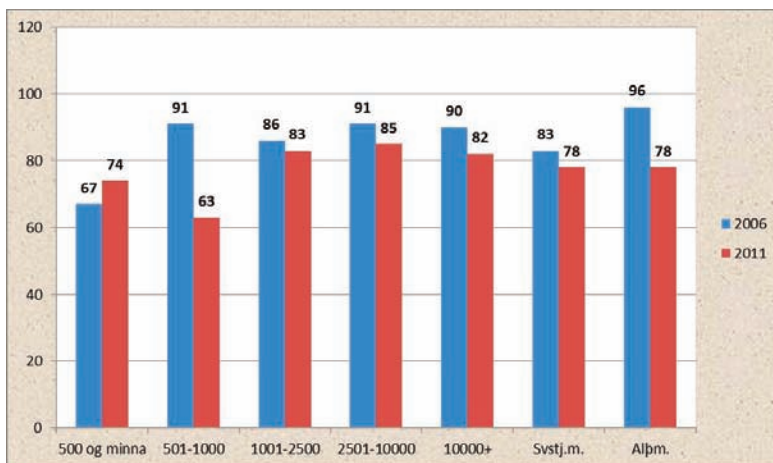
### 1.10 Viðhorf þingmanna og sveitarstjórnarmanna til eflingar sveitarstjórnarstigsins

Á seinni árum hefur tvívegis verið gerð könnun meðal alþingismanna og sveitarstjórnarmanna á viðhorfum þeirra til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Sú fyrri var gerð

árið 2006 af Háskólanum á Bifröst og sú síðari haustið 2011 af Háskólanum á Akureyri. Í báðum könnunum var spurt um viðhorf til eflingar sveitarstjórnarstigsins, sameiningar sveitarfélaga, samvinnu sveitarfélaga og loks verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.<sup>15</sup>

Í báðum könnunum kemur fram sú skoðun að mikil þörf sé á því að efla sveitarstjórnarstigið í landinu, nálægt 80 prósent svarenda (þ.e. alþingismanna og sveitarstjórnarmanna) telur þörfina á því mjög eða frekar mikla.<sup>16</sup> Eftirfarandi mynd sem gerð er úr gögnum úr skýrslunni „Íslensk sveitarstjórnarmál í brennidepli“ (2011) sýnir hvernig þessi viðhorf voru eftir hópum. Alþingismenn telja í svipuðum mæli og sveitarstjórnarmenn að þörf sé á eflingu sveitarstjórnarstigsins í könnuninni 2011, en voru voru hlynntari því en sveitarstjórnarmenn árið 2006. Hlutfallið lækkar í báðum hópunum milli kannana.

**Mynd 3.** Telur þú þörf á að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi? (Hlutfall þeirra sem telja mjög eða frekar mikla þörf á því). Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Kannanir 2006 og 2011

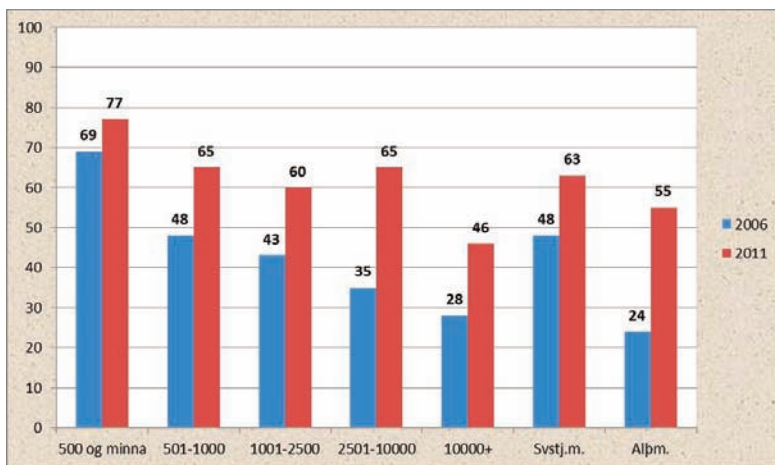


Myndin sýnir einnig að enda þótt sveitarstjórnarmenn séu almennt á því að efla þurfi sveitarstjórnarstigið er það viðhorf ekki jafn eindregið í minni sveitarfélögum, þ.e. þeim sem hafa færri en 1000 íbúa.

Aðspurðir um hvort að sveitarfélögin í landinu séu nægilega öflug til að sinna lögbundnum verkefnum sínum telja einungis 28 prósent (2006) og 38 prósent (2011) að svo sé. Séu kannanirnar bornar saman virðist það almennt vera þróunin milli þeirra að fleiri en áður telja sveitarfélög landsins vera nægilega öflug til að sinna lögbundnum verkefnum sínum.

Viðhorfið til þess hvort beri fremur að velja leið sameininga sveitarfélaga eða að leggja áherslu á samstarf þeirra, breytist nokkuð milli kannananna 2006 og 2011. Þeim fjölgar hlutfallslega sem vilja fremur fara leið samstarfs en að fara sameiningarleiðina og andstaðan við þá leið er mun minni. Næsta mynd sýnir þetta vel:

**Mynd 4.** Það á að hvetja til samstarfs sveitarfélaga frekar en sameininga. (Hlutfall þeirra sem eru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni). Greint eftir stærð sveitarfélags og stöðu þátttakanda. Kannanir 2006 og 2011



Það má því fullyrða á grundvelli þessara gagna að viðhorfin til samstarfsleiðar og sameiningarleiðar til eflingar sveitarstjórnarstíginu séu eindregið að hallast í átt til samstarfsleiðarinnar. Þetta er raunin bæði meðal sveitarstjórnarmanna og alþingismanna sem og í öllum stærðarhópum sveitarfélaga. Sveiflan milli kannana er þó minnst meðal sveitarstjórnarmanna í minnstu sveitarfélögunum (Grétar Þór Eypórssón og Sveinn Arnarsson, 2012, bls. 31).

Loks er rétt að líta til viðhorfa sveitarstjórnarmanna og alþingismanna til verka-skiptingar ríkis og sveitarfélaga – sérstaklega með tilliti til flutnings verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Áhugi fyrir flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga virðist hafa verið mikill á seinni árum ef marka má kannanirnar. 76 prósent töldu aukinn verkefnaflutning æskilegan árið 2006 og 70 prósent árið 2011. Í millitíðinni höfðu þó málefni fatlaðra verið flutt frá ríki til sveitarfélaganna. Í könnuninni frá 2011 var mestur áhugi fyrir því að flytja málefni aldraðra til sveitarfélaga (72%), þar á eftir heimahjúkrun (58%) og heilsugæslu (51%). Flutningur nærþjónustu á sviði velferðarmála hefur því verið áberandi efstur á blaði. Í könnuninni frá 2011 kemur einnig fram talsverður áhugi á því að landshlutasamtök sveitarfélaga annist í auknum mæli rekstur umfangsmikilla verkefna, en slíkt form hafði víða verið raunin við flutning málefna fatlaðra. Alls töldu um 2/3 það koma til álíta að fela landshlutasamtökunum aukið hlutverk í varðandi rekstur stórra málaflokka (Grétar Þór Eypórssón og Sveinn Arnarsson 2011, bls. 17-22).

Af þessum niðurstöðum kannana á viðhorfum stjórnmálamanna sem raktar hafa verið, má ráða að hugmyndir um eflingu sveitarstjórnarstígsins líta mjög að því að efla það með því að fela sveitarfélögunum fleiri verkefni. Til þess að gera yfirtöku stærri verkefna mögulega þurfi að stækka einingarnar. Tvær leiðir eru þar í boði; að stækka sveitarfélögin með sameiningum eða að annast stóru verkefnin í samvinnu

tveggja eða fleiri og ná þannig fram stærðarhagkvæmni og auknu bolmagni. Áherslan á samvinnuleiðina er að aukast og svo virðist sem aukinn áhugi sé fyrir því að stíga frekari skref í átt til þess að formfesta umsjón stærri samvinnuverkefna hjá landshlutasamtökum þeirra. Slíkt er þó lítt mótað að öðru leyti en því sem þegar hefur verið gert varðandi málefni fatlaðra. Víða eru landshlutasamtök sveitarfélaga litlar og fámennar skrifstofur og þannig lítt til þess fallnar sem slíkar til að taka að sér umsjón stórra verkefna. Þá hljóta einnig að vakna spurningar um umboð þeirra. Samvinnuverkefni sveitarfélaga eru yfirleitt rekin í byggðasamlögum, en þar eiga hlutaðeigandi sveitarfélög öll fulltrúa. Fjölgi verkefnum á sviði byggðasamlaganna er ljóst að talsvert valdaframsal mun eiga sér stað frá sveitarstjórnunum til samlaganna og ljóst að vald hvers og eins sveitarfélags getur orðið takmarkað. Þessi leið til eflingar sveitarstjórnarstigsins getur því reynst snúnari en ennþá hefur komið á daginn.

Könnunin sem gerð var árið 2011 tók einnig til viðhorfa til ýmissa þeirra lýðræðisumbóta sem innleiddar voru í Sveitarstjórnarlögunum sem samþykkt voru árið 2011. Í lögunum er kveðið á um að 20 prósent kosningabærra geti knúið fram íbúakosningu, en sveitarstjórnir geti þó hækkað þennan þröskuld í 33 prósent. Í könnuninni voru sveitarstjórnarmenn og alþingismenn beðnir um að tilgreina það hlutfall sem þeir teldu eðlilegt í þessu sambandi. Að jafnaði nefndu svarendur mun hærri þröskuld en 20 prósent. Sveitarstjórnarmenn nefndu æskilegan þröskuld vera frá 27,0 – 32,4 prósent, en alþingismenn 25,4 prósent. Ljóst er því að almenn skoðun bæði sveitarstjórnarmanna og alþingismanna er að mörkin eigi að liggja talsvert hærra en nýju löggin segja til um – að á bilinu 1/4 til 1/3 kjósenda geti knúið fram íbúakosningu. Þá kemur einnig fram í könnuninni skýr vilji fyrir auknum þætti borgarafunda, íbúapínga og íbúakosninga í ákvarðanatökufæri á sveitarstjórnarstiginu. Niðurstöður könnunarinnar gefa þó til kynna að meirihluti vilji fremur hafa þessi tæki íbúalýðræðisins ráðgefandi en bindandi.

## Niðurstaða

Hér að framan hefur verið leitast við að kortleggja sögu aðgerða, tilrauna og hugmynda sem snúið hafa að því að efla sveitarstjórnarstigið á Íslandi, allt frá miðri 20. öldinni til dagsins í dag. Fjallað hefur verið fyrst og fremst um breytingar á skipan sveitarfélaga og breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, en þetta hafa gegnum tíðina verið þær leiðir sem helst hafa verið farnar til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Í seinni tíð hafa fleiri þættir komið til sem leiðir að innri eflingu sveitarfélaganna, eins og t.d. innri lýðræðisumbætur. Reynt hefur verið að skoða hvernig aðgerðirnar falla að greiningum sem fræðimenn hafa gert á slíkum aðgerðum og flokkað eftir því að hverju þær hafa miðað. Hér hefur greiningarrámmi stjórn málafræðingsins Bruno Dente um fjórar tegundir endurskoðunar- eða umbreytingaferla á sveitarstjórnarstigi verið notaður og aðgerðir til eflingar sveitarstjórnarstigs Íslandi mátadar við hann.

Umbreytingar, hugmyndir eða tilraunir til að hafa áhrif á fjölda sveitarfélaga má rekja allar götur aftur til stríðsáranna (1943) þegar fyrstu hugmyndir eru settar fram um fækkun og stækkun sveitarfélaga sem nauðsynlegan þátt í eflingu sveitarstjórnarstigsins. Fækkun og stækkun með sameiningum er í raun gegnumgangandi stef í

tilraunum til eflingar sveitarstjórnarstigsins á Íslandi allar götur síðan og að minnsta kosti fram til síðasta sameiningarátaks árin 2003-2005. Auk þess átaks eru það Lög um sameiningu sveitarfélaga 1970, ákvæði um lágmarksstærð sveitarfélaga í Sveitarstjórnarlögum 1986 og ekki síst sameiningarátakið 1991-1993 og afleiðingar þess, sem eru megináfangarnir í tilraunum til að efla sveitarstjórnarstigið með sameiningum. Í öllum þessum tilvikum hefur þörfin fyrir fækkun og stækkun sveitarfélaga verið meira og minna rökstudd með því að efla þyrfti þau til þess að geta tekið að sér aukin verkefni á sviði nærþjónustu frá ríkinu. Því má halda því fram að þessir þrír þættir í ramma Dente, breytt skipan sveitarfélaga, umbreytingar á fjármálum og tekjustofnum auk flutnings verkefna, séu fyrst og fremst það sem reynt hefur verið til þess að efla sveitarstjórnarstigið. Verkefnayfirfærslan hefur verið tengd við fækkun og stækkun og tekjustofnabreytingar jafnan ræddar í tengslum við yfirfærslu verkefna. Það hefur því leitt af sjálfu sér að með flutningi verkefna til sveitarfélaga hafa breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga verið hluti af þeirri mynd. Á allra síðustu árum virðist hinsvegar sem að aukinn áhugi sé á að víkja frá stefnu fækkunar og stækkunar sveitarfélaga en fela þeim engu að síður stór verkefni sem þau leysa á grundvelli samstarfsverkefna. Flutningur málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 virðist vera dæmi um það. Að þessi breytta áhersla þingmanna og sveitarstjórnarmanna kunni að vera til marks um uppgjöf gagnvart því að hægt sé að fara lengra en orðið er með sameiningum, er freistandi ályktun. Erfitt er þó að rökstyðja hana að fullu, að minnsta kosti ekki án frekari rannsóknna. Samstarfsleiðin virðist vera eitthvað sem samstaða er um að láta á reyna. Hvort frekari skref í þá átt séu væntanleg og raunhæf verður þó að koma í ljós. Frekari verkefnayfirtaka sveitarstjórnarstigsins mun vart geta þróast án umræðu um vald og umboð þess eða þeirra aðila sem annast munu slík verkefni (sjá t.d. Grétar Þór Eypórsson, 2012).

Nýjar áherslur varðandi eflingu sveitarfélaga er vart að finna að neinu marki fyrr en með Sveitarstjórnarlögum sem samþykkt voru á Alþingi haustið 2011. Í lögnum er fyrsta sinni að finna sér kafla um samráð við íbúa. Rík áhersla er lögð á aukna þátttöku almennings í sveitarfélögum í ákvarðanatöku milli reglu-bundinna kosninga. Talað er um íbúáþing, borgarafundi og íbúakosningar. Skýr ákvæði eru um lágmarks-hlutföll kosningabærra borgara til að geta knúið fram borgarafundi og íbúakosningar. Þetta eru nýjar áherslur í takt við kall tímans um aukin afskipti borgarana af ákvörðunum. Má þar t.d. nefna atkvæðagreiðslu um skipulag Vatnsmýrar og framtíð Reykjavíkurflugvallar 2002 og atkvæðagreiðslu í Hafnarfirði um skipulag álversins í Straumsvík árið 2007 (sjá t.d. í Sigurlaug A Jóhannsdóttir, 2012). Víst er að hér er að nokkru farið inn á brautir sem samkvæmt ramma Dente kallast „umbreytingar á innra skipulagi stofnana“. Því má halda því fram að á síðustu árum hafi áherslur af því tagi til eflingar sveitarstjórnarstigs haldið innreið sína í íslensk sveitarstjórnarmál. Þarna má reynar einnig tilgreina hertari reglur í lögnum um fjármál sveitarfélaga, ekki síst skuldssetningu. Eftirmálar efnahagshrunsins árið 2008 eiga á efa sinn þátt í að hraða þessari þróun. Í kjölfar þess varð umræða um lýðæðisumbætur almennt mun háværi en áður og alvarlegar afleiðingar hrunsins fyrir mörg sveitarfélög hafa ýtt undir aukið eftirlit og hertari reglur í fjármálum þeirra.



Af framansögðu er ljóst að finna má aðgerðum, hugmyndum og áherslum á Íslandi allsstaðar stað í greiningarramma Dente um umbreytingar á sveitarstjórnarstiginu. Sameiningar og verkefnaflutningur hafa verið þar allsráðandi í hartnær 70 ár, en efling með innri breytingum nokkuð sem fyrst og fremst hefur komið til eftir síðustu aldamót.

Dente lagði áherslu á að umbreytingar á sveitarstjórnarkerfum Evrópu hafi verið þáttur í lögmætingu ríkisvalds. Ekki verður annað séð af umfjölluninni í þessari grein að oft á tíðum hafi slíkt meðvitað eða ómeðvitað vakað fyrir þeim sem að baki hugmyndum og aðgerðum stóðu. Þetta er þó einna mest áberandi í þeim tilraunum til eflingar sem gerðar hafa verið frá og með sameiningaráttakinu 1991 – 1993 þegar kosið var um sameiningar í 185 sveitarfélögum. Síðan þá hefur verið lögð rík áhersla á stækkun sveitarfélaga til aukins bolmagns til að veita nútímaþjónustu og faglegrí stjórnsýslu og þar með jafnræðis borgara. Slíkt hefur einnig verið tengt við það að þannig geti landsbyggðarsveitarfélögin styrkt forsendur sínar til að sporna við fólksflotta til höfuðborgarsvæðisins. Allt miðar þetta í raun að því að auka lögmæti ríkisvaldsins og þar með samfélagsins. Með slíkri túlkun er því hægt að taka undir hugmyndir Bruno Dente, þótt nokkuð séu þær komnar til ára sinna.

## Aftanmálgreinar

- 1 Sjá hér t.d. Kjellberg og Hansen (1979), Grétar Þór Eypórsson (1998), Strandberg (1998). Gott yfirlit yfir endurskoðun og umbreytingar á sveitarstjórnarstiginu á Norðurlöndunum er að finna í Demokratiutvalget (2005), kafla 2.
- 2 Kafli Dente er í bókinni: Dente, Bruno og Kjellberg, Francesco (1988): *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*.
- 3 Um endurskoðun sænska sveitarfélagakerfisins má lesa víða. Hér skal bent á Strömberg & Westerståhl (1984).
- 4 Sjá t.d. í Montin (1998), Montin (2004) og Jönsson ofl. (1995).
- 5 Tekið skal fram að hér er fyrst og fremst fjallað um umfangsmeiri og stærri aðgerðir sem miðað hafa að því að efla sveitarstjórnartígið. Umfangsminni og smærri tilraunum er hér sleppt. Má þar m.a. nefna verkefni um Reynslusveitarfélög frá 1994.
- 6 Sjá: ”Skýrsla frá framkvæmdanefnd Sameiningarnefndar sveitarfélaga” (1967) og ”Skýrsla framkvæmdanefndar Sameiningarnefndar sveitarfélaga” (1969).
- 7 Viðtal við Jóhönnu Sigurðardóttur 10. janúar 1996. Sjá í Grétar Þór Eypórsson (1998).
- 8 Sjá t.d. í Stjórnsýsluráðgjöf (2008, bls. 62ff)
- 9 Sjá t.d. í Stjórnsýsluráðgjöf (2008) og Grétar Þór Eypórsson (2009).
- 10 Fram að þessu hafði það verið Alþýðuflokkurinn sem var sá flokkur afdráttarlausast hafði talað fyrir fækkun og stækkun sveitarfélaga (sjá t.d. í Grétar Þór Eypórsson 1998, II. hluti bls. 19-111). Einnig hefur komið fram að í könnun frá 1994 voru sveitarstjórnarmenn Alþýðuflokks og Alþýðubandalags hlyntari sameiningu sveitarfélaga en sveitarstjórnarmenn annarra flokka og framboða, sjá Grétar Þór Eypórsson 1998, bls. 183-185.
- 11 Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. 133. Lögjafarþing 2006-2007. Þskj. 75 – 75. mál.
- 12 Umfjöllun um þetta tímabil má einnig sjá í Grétar Þór Eypórsson (2008) og Grétar Þór Eypórsson (2011).
- 13 Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða, 23. Nóvember 2010.
- 14 Með stofnun Innanríkisráðuneytis sem tók til starfa 1. janúar 2011 fluttust sveitarstjórnarmál undir ráðuneytið.

- 15 Sjá kannanirnar í Grétar Þór Eyþórsson ofl. 2006, og í Grétar Þór Eyþórsson ofl. 2012.
- 16 Í könnuninni 2011 tóku þátt 330 manns, þar af 308 sveitarstjórnarmenn og 22 Alþingismenn. Í könnuninni árið 2006 tóku 374 sveitarstjórnarmenn og 26 Alþingismenn þátt. Svörun meðal þingmanna var í báðum tilfellum lág – mun lægri en meðal sveitarstjórnarmanna.

## Heimildir

- Blom-Hansen J., Elklit J. og Serritzlew S. (2006): *Den store kommunalreform og dens konsekvenser*. Í: Blom-Hansen J., Elklit J. og Serritzlew S. (ritstj.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*. Århus. Academica. (Bls. 11-36).
- Blom-Hansen J., Elklit J. og Serritzlew, S. (ritstj.) (2006): *Kommunalreformens konsekvenser*. Århus. Academica.
- Demokratiutvalget 2004. Slutrapport (2005): *Demokrati i Norden*. ANP2005:701. Kaupmannahöfn. Norræna ráðherranefndin.
- Dente, Bruno (1988): *Local Government Reform and Legitimacy*. Í: Dente, Bruno og Kjellberg, Francesco (1988): *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London. SAGE.
- Dente, Bruno og Kjellberg, Francesco (1988): *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London. SAGE.
- Eva Marín Hlynsdóttir (2001): *Sveitarfélagið Skagafjörður. Staða lýðræðis í sameinuðu sveitarfélagi*. BA-ritgerð frá HÍ.
- Félagsmálaráðuneytið (1991): *Skipting landsins í sveitarfélög 1. Tillögur og greinargerð. Áfangaskýrsla I*. Nefnd um skiptingu landsins í sveitarfélög. Reykjavík. Félagsmálaráðuneytið.
- Félagsmálaráðuneytið (1992): *Aukið blutverk sveitarfélaga. Áfangaskýrsla sveitarfélaganefndar*. Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998. 133. Lögjafarþing 2006-2007. Þskj. 75 – 75. mál.
- Grétar Þór Eyþórsson. (1998). *Kommunindelningpolitikk i Island. Staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. Göteborg. CEFOS.
- Grétar Þór Eyþórsson. (2003). *Af smáum sveitabreyppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstígsins á Íslandi*. Í Afmælikveðja til Háskóla Íslands. Hólar, Akureyri.
- Grétar Þór Eyþórsson (2008): *Efling sveitarstjórnarstígsins og verkaskipting ríkis og sveitarfélaga*. Í Gunnar Þór Jóhannesson og Helga Björnsdóttir (ritstj.): *Rannsóknir í Félagsvísindum IX*. Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2008. (Bls. 633-646).
- Grétar Þór Eyþórsson (2009): *Municipal Amalgamations in Iceland. Past, present and future*. Í Baldacchino G., Felt L. og Greenwood R. (ritstj.) *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote regions*. St John's. ISER Books.
- Grétar Þór Eyþórsson (2011): *Ný kommunasektorpolitikk i Island?* Ritgerð lögð fram á ráðstefnunni NORKOM XX. í Gautaborg 24. – 26. Nóvember 2011.
- Grétar Þór Eyþórsson (2012): *Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði*. Í Gunnar H Kristinsson, Margrét S Björnsdóttir og Sigurlaug A Jóhannsdóttir (ritstj.): *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík. Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við HÍ.
- Grétar Þór Eyþórsson, Hólmfríður Sveinsdóttir og Kolfinna Jóhannesdóttir (2006): *Íslenska sveitarstjórnarstígið. Viðhorf stjórnmálamanna*. Skýrsla unnin af Rannsóknamiðstöð Háskólans á Bifröst fyrir Félagsmálaráðuneytið. Borgarbyggð.
- Grétar Þór Eyþórsson og Sveinn Arnarsson (2012): *Íslensk sveitarstjórnarmál í brennidepli. Staða sveitarstjórnarstígsins, verkefni, skipan, íbúalýðræði og ábrif efnabagsbrunsins*. Skýrsla unnin fyrir Innanríkisráðuneytið að frumkvæði Nefndar um eflingu sveitarstjórnarstígsins.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2002): *Staðbundin stjórnarmál*. Reykjavík. Háskólaútgáfan.
- Hovgaard, Gestur; Eyþórsson, Grétar Þór & Fellman, Katarina. (2004). *Future challenges to small municipalities. The cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Island*. Nordregio R2004:5
- Innanríkisráðuneytið (2012): *Skilagrein og tillögur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstígsins*.

- Jónas Guðmundsson (1943): *Var rétt að afnema Ömtin?* Í Sveitarstjórnarmál 1943.
- Jönsson, Sten, Rubenowitz, Sigvard og Westerståhl, Jörgen (ritstj.) (1995): *Decentraliserad Kommun. Exemplet Göteborg*. Stockholm. SNS Förlag.
- Kjellberg, Francesco og Hansen, Tore (1979): *Det kommunale hamskifte. Hva har skjedd med kommunene i efterkrigstiden – og hvilket indbold får det kommunale selvstyre i det moderne samfund?* Oslo. Gyldendal Norsk Forlag.
- Lög um grunnskóla nr. 66/1995.
- Montin, Stig (1998): *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155.
- Montin, Stig (2004): *Moderna kommuner*. 2 upplaga. Malmö. Liber.
- Mouritzen, Poul Erik (2006): *Et år i fusionslaboratoriet: Dannelsen av det nye kommuneort i Danmark*. Í: Mouritzen, Poul Erik (2006) (ritstj.): *Stort Er Godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense. Syddansk Univeristetsforlag. (Bl. 11-31).
- Mouritzen, Poul Erik (2006) (ritstj.): *Stort Er Godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense. Syddansk Univeristetsforlag.
- Newton, Kenneth (1980): *Balancing the Books*. London/Beverly Hills. Sage
- Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir (2012): *Almennar atkvæðagreiðslur*. Í Gunnar H Kristinsson, Margrét S Björnsdóttir og Sigurlaug A Jóhannsdóttir (ritstj.): *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík. Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við HÍ.
- Samband Íslenskra Sveitarfélaga (1967): *Handbók sveitarstjórna 7. Skýrsla frá framkvæmdanefnd Sameiningarnefndar sveitarfélaga*. Reykjavík. Samband Íslenskra Sveitarfélaga.
- Samband Íslenskra Sveitarfélaga (1969): *Skýrsla framkvæmdanefndar Sameiningarnefndar sveitarfélaga*. Reykjavík. Samband Íslenskra Sveitarfélaga.
- Samband Íslenskra Sveitarfélaga (1980): *Handbók sveitarstjórna 16*. Reykjavík. Samband Íslenskra Sveitarfélaga.
- Samkomulag ríkis og sveitarfélaga um tilfærslu þjónustu við fatlaða, 23. Nóvember 2010.
- Sharpe, L.J. (ritstj.) (1981): *The Local Fiscal Crisis in Western Europe: Myths and Realities*. London/Beverly Hills. Sage.
- Stjórnsýsluráðgjöf, (2008). *Átak um eflingu sveitarstjórnarstígsins*. Unnið fyrir Samgönguráðuneytið.
- Strandberg, Urban (1998): *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora. Gidlunds Förlag.
- Strömberg, Lars og Westerståhl, Jörgen (1984): *The New Swedish Communes. A Summary of Local Government Research*. Lerum. Lerums Boktryckeri.
- Sveitarstjórnarlög nr. 128/2011.

---

# Nýtt umhverfi Ný úrlausnarefni Ný tækifæri

---

Umræðugrundvöllur fyrir  
XXIV. landsþing  
Sambands íslenskra sveitarfélaga

---

Akureyri 29. september til 1. október 2010

---



**Samband íslenskra sveitarfélaga  
2010**



# FORMÁLI

XXIV. landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem haldið verður á Akureyri 29. september til 1. október 2010, hefur verið valin eftirfarandi yfirskrift.

## **Nýtt umhverfi – Ný úrlausnarefni – Ný tækifæri**

Þingfulltrúum verður skipt upp í fjóra umræðuhópa á landsþinginu. Þar verða hin ýmsu málefni sveitarfélaganna tekin til umfjöllunar með það að markmiði að laða fram hugmyndir um hvernig skynsamlegast sé að haga starfsemi sveitarfélaganna og þjónustu við íbúana í breyttu umhverfi eftir bankahrunið og þau nýju úrlausnarefni sem sveitarstjórnarmenn standa nú frammi fyrir.

Að störfum umræðuhópanna loknum verður gerð grein fyrir þeirri umræðu sem þar fór fram og helstu niðurstöðum hennar á almennum þingfundi. Þær niðurstöður verða síðan nýttar sem leiðsögn fyrir nýja stjórn sambandsins og til undirbúnings og umfjöllunar um stefnumörkun sambandsins 2011–2014 á landsþingi vorið 2011.

Þann texta sem birtist í riti þessu hafa starfsmenn sambandsins tekið saman og er hann hugsaður sem grundvöllur að umræðu á landsþinginu og þeim starfshópum sem þar starfa. Textinn ber þess merki að ýmsir hafa komið að gerð hans. Fyrst og fremst er efnið tekið saman og sett fram til að vekja umræðu um ýmis álitamál er lúta að sveitarfélögum og hvernig skynsamlegast sé að vinna að framgangi þeirra mála til að ná því markmiði að sveitarfélögin verði í senn bæði sterk og ábyrg. Einnig eru þar settar fram ýmsar spurningar. Verði samhljómur í svörum þingfulltrúa við þeim spurningum auðveldar það sambandinu að marka sér ákveðna stefnu í þeim málum sem þær tengjast.

Hér er ekki um eiginlegt fræðslurit að ræða þó eflaust nýtist það sem slíkt í einhverjum tilvikum. Töluvert er um tilvitnanir í ritinu til að auðvelda þeim sem það kjósa að afla sér frekari upplýsinga um einstök mál sem þar er vikið að. Jafnframt er ljóst að margvíslegt ítarefni, til viðbótar því sem hér birtist, er hægt að nálgast á heimasíðu sambandsins, [www.samband.is](http://www.samband.is).

Tilgangur þessa rits að það greiða fyrir vinnu starfshópa landsþingsins og auðvelda þingfulltrúum að taka þátt í þeirri umræðu sem þar fer fram og hér er lagður grundvöllur að.

## EFNISYFIRLIT

Lýðræðið í breyttu umhverfi .....	5
Hlutverk sveitarfélaga í uppbyggingu eftir hrun .....	17
Velferðarþjónusta og rekstur í erfiðu árferði .....	31
Fjármál sveitarfélaga, verkefnatilflutningur og fjármálaleg samskipti við ríkið .....	59

## HÓPUR 1

# LÝÐRÆÐIÐ Í BREYTTU UMHVERFI

## 1 STAÐA LÝÐRÆÐISINS Í SVEITARFÉLÖGUM Í DAG

Bankahrúnið og efnahagskreppan hafa haft í för með sér samfélagshræringar sem eiga sér ekki hliðstæðu í sögu lýðveldisins. Enn er ekki séð fyrir endann á þeim og fræðimenn eiga eftir að skoða og meta afleiðingarnar. Það liggur þó alveg ljóst fyrir að tiltrú almennings á stjórnvöldum og stjórnmalámönnum hefur beðið alvarlega hnekki og sveitarstjórnir eru þar ekki undanskildar. Margir kjósendur í sveitarstjórnarkosningum 2010 gáfu nýjum stjórnmalahreyfingum atkvæði sitt eða skiluðu auðu á kjördag. Kjörsókn á landsvísu hefur aldrei verið minni.

	2010	2006	2002	1998	1994
Kjörsókn	73,5%	78,4%	83,0%	82,0%	86,6%

Jákvæða hliðin er sá virki áhugi á samfélagsmálum sem hrúnið hefur leyst úr læðingi. Þessi þróun býður upp á ný og spennandi tækifæri fyrir lýðræðið, ekki síst í sveitarfélögunum sem bera ábyrgð á nánasta umhverfi íbúa. Nýkjörnum sveitarstjórnnum bíður nú það verkefni að byggja upp traust á milli sveitarstjórna og íbúa og farvegi fyrir góð og virk samskipti. Annað stórt úrlausnarefni á kjörtímabilinu er að standa vörð um sjálfsforræði sveitarfélaga. Það er vel þekkt að á þrengingartímum er tilhneiging til meiri miðstýringar. Ríkisvaldið krefst meira aðhalds og skilvirkni og íbúar og hagsmunahópar vilja fá aukna tryggingu fyrir þjónustu.

## 2 HVERNIG ER HÆGT AÐ SKAPA TRAUST OG STUÐLA AÐ VIRKUM OG GÓÐUM SAMSKIPTI MILLI ÍBÚA OG SVEITARSTJÓRNA?

### 2.1 AUKIÐ ÍBÚALÝÐRÆÐI

#### 2.1.1 FORSENDUR OG AÐFERÐIR

Margir íbúar kalla eftir þátttöku og áhrifum og sveitarstjórnarmenn þurfa að læra að nýta sér þekkingu og áhuga þeirra á jákvæðan hátt. Mikilvægt er að tryggja íbúunum raunveruleg áhrif og mæta þeim á þeirra forsendum. Sveitarstjórnarmenn þurfa að vera opnir fyrir ýmiss konar aðferðum til þess. Það



er ekki til nein ein töfraaðferð. Aðferðirnar þurfa að taka mið af hvers konar málefni er á ferðinni og hver staðan og viðhorfin eru í sveitarfélaginu. Staðan er líka mismunandi eftir því hvort um lítið eða stórt sveitarfélag er að ræða. Það er óneitanlega mun auðveldara fyrir kjörna fulltrúar í litlum sveitarfélögum að hafa yfirsýn yfir stöðu og viðhorf íbúa þar sem íbúarnir eru í meira nærvígi. En alls staðar skiptir megin máli hvernig staðið er að samskiptunum. Leitast þarf við að skapa jákvæðar aðstæður í kringum samskiptin og leyfa íbúunum að hafa áhrif á skapandi og jákvæðan hátt. Anne Torzen sem var leiðbeinandi á námskeiði sem sambandið stóð fyrir í byrjun september og stýrir danskri stofnun um íbúasamráð<sup>1</sup>, orðar þetta þannig:

- **Spyrjið ekki íbúana hvort þeir séu ánægðir með þjónustu sveitarfélagsins, heldur hvað þá dreymi um.**
- **Spyrjið ekki íbúana hvað þeir vilja, heldur hvað þeir hafi fram að færa.**

Hún telur mikilvægt að sveitarstjórnarmenn mæti íbúunum sem borgurum en ekki sem notendum. Sveitarstjórnarmenn eigi ekki að vera hræddir við að mæta íbúunum án þess að hafa svör við öllu. Fá þurfi íbúana í lið með sveitarstjórnarmönnum til að finna lausnir með heildarhagsmuni í huga. Íbúarnir eru sérfræðingar í nærumhverfinu og þjónustunni og geta komið með nýjar og áhugaverðar lausnir.

Hins vegar má það ekki gleymast að það er mjög mikilvægt að bæði íbúar og sveitarstjórnarmenn séu vel meðvitaðir um að það eru þeir síðarnefndu sem fara með ákvörðunarvaldið á grundvelli kjörins umboðs sem þeim ber að beita á grundvelli mats á heildarhagsmunum. Í samskiptum við íbúanna verður að gæta þess vel að íbúum sé þetta ávallt ljóst. Þau viðhorf, sem koma fram hjá íbúum, gefa sveitarstjórnarmönnum mikilvægar upplýsingar og stuðla að vandaðri ákvörðunartöku. En sveitarstjórnarmönnum ber ávallt skylda til að hafa líka í huga hagsmuni íbúa sem hafa ekki áhuga eða forsendur til að taka þátt í samráði.

Ef vel á að vera þarf að vera innbyggt í starfsemi sveitarfélags að leita ávallt eftir viðhorfum íbúa við alla stefnumótun og stærri ákvörðunartöku. Skynsamlegt getur verið fyrir sveitarfélög að móta sér lýðræðisstefnu til að það liggi skýrt fyrir eftir hvaða grundvallarreglum samskipti við íbúa eigi að fara. Gardabær hefur fyrst íslenskra sveitarfélaga mótað sér slíka stefnu<sup>2</sup>.

Á landsþinginu mun Gunnar Helgi Kristinsson prófessor flytja framsögu um stöðu lýðræðisins að afstöðnum sveitarstjórnarkosningum. Hann mun einnig fjalla um samskipti sveitarstjórna við íbúa í ljósi rannsóknar sem hann hefur

<sup>1</sup> <http://www.centerforborgerdialog.dk/>

<sup>2</sup> <http://www.gardabaer.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86883>

unnið að undanfarin þrjú ár í samstarfi við sambandið. Vonir standa til þess að á grundvelli niðurstaðna rannsóknarinnar verði hægt að gefa út íslenska handbók um íbúasamráð.

#### Dæmi um aðferðir vegna samskipta við íbúa:



#### Spurningar og álitafni til umræðu:

- *Hvaða lærdóm má draga af niðurstöðum sveitarstjórnarkosninga 2010?*
- *Hvernig er hægt að stuðla að virkum og góðum samskiptum milli íbúa og sveitarstjórna?*
- *Hvernig geta fulltrúalýðræðið og þáttökulýðræði unnið saman?*
- *Hvaða lýðræðisaðferðir henta íslenskum aðstæðum, hver er t.d. reynslan af íbúapingum?*
- *Hvaða stuðning getur Samband íslenskra sveitarfélaga veitt sveitarfélögum í framþróun lýðræðisins?*

### 2.1.2 NÝ ÁKVÆÐI Í SVEITARSTJÓRNARLÖG UM SAMRÁÐ VIÐ ÍBÚA

Sveitarstjórnir hafa víðtækt svigrúm til að nota ýmsar aðferðir í lýðræðismálum og þannig þarf það að vera. Sveitarstjórnir hafa bestu forsendur til að meta hvað hentar á hverjum stað og tíma. Nú stendur yfir heildarendurskoðun á sveitarstjórnarlögum. Á landsþinginu mun verða flutt framsaga um þá vinnu. Í þeim drögum sem liggja fyrir er gert ráð fyrir nýjum kafla um samráð við íbúa. Þar eru mjög almenn ákvæði um rétt íbúa til áhrifa og upplýsingamiðlun til þeirra. Kveðið er á um að sveitarstjórnir skuli leitast við að tryggja íbúum og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og taldar eru upp nokkrar aðferðir til þess. Þetta ákvæði veitir samkvæmt orðanna hljóðan sveitarstjórnnum víðtækt svigrúm til að meta hvenær og hvernig veita eigi íbúum rétt til áhrifa. Hins vegar er kveðið á um að sveitarfélög *skuli* upplýsa íbúa sína um einstök mál og áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða íbúanna með almennum hætti. Tekin eru upp ákvæði úr núgildandi lögum um borgarafundi og íbúakosningu en fyllri reglur eru settar um undirbúning og málsmeðferð. Einnig er nýtt ákvæði um íbúáþing. Þetta eru allt heimildarákvæði fyrir sveitarstjórnir og ekki er gert ráð fyrir að niðurstöður samráðs eigi að vera bindandi, nema íbúakosning hafi sveitarstjórn tekið fyrirfram ákvörðun um það. Það er ekki breyting frá núgildandi lögum en það er hins vegar nýmæli að slíkri ákvörðun megi binda skilyrði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu. Nýtt ákvæði er um frumkvæðisrétt íbúa. Samkvæmt því er sveitarstjórn skylt að verða við óskum minnst 5% kosningabærra einstaklinga í sveitarfélagi um borgarafund en hlutfallið er 25% samkvæmt núgildandi lögum. Það er einnig nýmæli að minnst 20% af kosningabærum mönnum geti krafist íbúakosningar. Ekki eru settar neinar skörður við því hvaða málefni íbúar geta óskað kosningar um. Sveitarstjórn á að eiga ákvörðunarvald um framkvæmd kosningar og hvernig spurningin sem lögð verður fyrir, er orðuð. Þetta ákvæði um íbúakosningu er umhugsunarefni fyrir sveitarstjórnarmenn. Reynslan af slíkum kosningum, bæði hér á landi og erlendis, er blændin. Fræðimenn hafa haft tilhneigingu til að vara við þeim. Bæði vegna þess að hætta sé á að sveitarstjórnarmenn, sem hafa verið kosnir til að taka ákvarðanir, nýti sér þær til að komast hjá erfiðum pólitískum ákvörðunum og líka vegna þess að oft séu úrlausnarefnin of flókin til að hægt sé að stilla þeim upp með einfaldri spurningu til að kjósa um.

#### Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Að hvaða leyti eiga að vera ákvæði í lögum um íbúalýðræði?*
- *Eiga að vera ákvæði í lögum um íbúakosningar?*
- *Hvenær eiga íbúakosningar við og hvenær ekki?*

### 2.1.3 RÝMRI REGLUR UM PERSÓNUKJÖR

Hér á landi hafa kjósendur þrengri heimildir til að hafa áhrif á röðun kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi heldur en í nágrannalöndum okkar. Fram til ársins 1984 giltu ákvæði laga um kosningar til Alþingis einnig um talningu atkvæða við bundnar hlutfallskosningar til sveitarstjórna. Með lögum nr. 64/1984 var skorið á þessa tengingu og sérstök ákvæði, er kváðu á um hvernig staðið skyldi að talningu atkvæða, sett í lög um sveitarstjórnarkosningar. Með þessum lögum var tekin upp svokölluð prófkjörsaðferð við uppgjör breyttra atkvæðaseðla. Sama breyting var nokkru síðar færð í lög um kosningar til Alþingis. Þessi aðferð var því fyrst notuð við sveitarstjórnarkosningar 1986 og við alþingiskosningar 1987. Með lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, var vald kjósenda til breytinga á röð frambjóðenda á framboðslistum aukið verulega og hefur ekki verið meira síðan fyrir árið 1959 eða jafnvel fyrr. Í 110. gr. þeirra laga er kveðið á um uppgjör á breytingum á framboðslistum. Samsvarandi breyting hefur ekki verið gerð á lögum um kosningar til sveitarstjórna enda þótt með lögum nr. 27/2002 hafi ýmsar aðrar breytingar, sem gerðar voru með fyrrgreindum lögum um kosningar til Alþingis, verið færðar inn í lögin um kosningar til sveitarstjórna. Ákvæði gildandi laga um kosningar til sveitarstjórna hvað varðar áhrif breyttra atkvæða eru því enn þau sömu og giltu á árabílinu 1987 til 2000 um kosningar til Alþingis, þ.e. sama regla og tíðkast almennt í prófkjörum. Á þessu tvennu er þó verulegur munur þar sem stillt er upp forröðuðum listum til þing- og sveitarstjórnarkosninga (þar sem fram fer listakosning, bundin hlutfallskosning) en ekki til prófkjöra. Eftir breytinguna á lögum um kosningar til Alþingis árið 2000 hefur því verið mun erfiðara að breyta röð frambjóðenda við sveitarstjórnarkosningar en við alþingiskosningar. Þessu er að jafnaði öfugt farið í grannlöndum okkar. Til þess að breytingar á röð frambjóðenda hafi áhrif í sveitarstjórnarkosningum þarf fullur helmingur kjósenda lista að gera breytingar í sömu veru til þess að það hafi nokkur áhrif á röð á listanum að öðru óbreyttu. Mun færri þarf til að röð raskist samkvæmt núgildandi ákvæðum laga um kosningar til Alþingis.

Á síðasta þingi var lagt fram frumvarp til að rýmka persónukjörheimildir kjósenda við sveitarstjórnarkosningar. Það frumvarp dagaði uppi, ekki síst vegna þess að margir sveitarstjórnarmenn höfðu efasemdir um það. Þær efasemdarástæður sem komu fram voru af ýmsu tagi, s.s. að of skammur tími hefði verið gefinn til undirbúnings málsins í aðdraganda kosninga, ekki hefði verið gefinn kostur á að skoða fleiri leiðir heldur en þá írsku leið sem byggt var á, ótti við að hlutur kvenna og íbúa smærri byggðakjarna yrði fyrir borð borinn. Sumir tilgreindu líka að ekki væri nógu langt gengið. Kjósendur ættu að hafa

heimild til að raða niður fleiri en einum lista eins og er t.d. í Noregi<sup>3</sup>. Það er nokkuð ljóst að almenningur kallar eftir að fá að hafa meiri áhrif á hvaða einstaklingar eru kjörnir til setu í sveitarstjórn. Það skýtur óneitanlega skökku við að íbúar skuli hafa þrengri rétt til slíkra áhrifa í sveitarfélögum hér á landi þar sem nærvígið er yfirleitt mun meira en í flestum öðrum löndum. Nú í upphafi kjörtímabils er lag fyrir sveitarstjórnarmenn að taka frumkvæði í þessu máli og leggja fram sínar tillögur um málið.

#### Spurningar og álitæfni til umræðu:

- *Eiga sveitarfélög að taka frumkvæði og setja af stað vinnu á sínum vettvangi um rýmri reglur um persónukjör sem kæmu til framkvæmda í sveitarstjórnarkosningum 2014?*
- *Hvaða persónukjörsaðferð ætti að leyfa og ætti t.d. að byrja á því að gera tilraun með persónukjör í nokkrum sveitarfélögum?*

## 2.2 STAÐA KJÖRINNA FULLTRÚA OG AUKIÐ AÐHALD MEÐ STÖRFUM ÞEIRRA

Þjóðfélagssumræðan eftir efnahagshrunið sýnir að það hefur átt sér stað alvarlegur trúnaðarrestur milli almennings og stjórnvalda. Enda þótt sveitarstjórnir hafi verið óbeinir þátttakendur í þeirri atburðarrás sem leiddi til hrunsins þá sýnir tilkoma nýrra pólitískra framboða við sveitarstjórnarkosningar 2010 og niðurstöður kosninganna að bresturinn nær líka til sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmenn þurfa að bregðast við þessari stöðu. Aukin áhersla á íbúasamráð er ein leið til þess. En það er líka tilefni til að skoða úrræði til að auka aðhald með kjörnum fulltrúum og stuðla að meira gagnsæi, fagmennsku og trúverðugleika í stjórnsýslu sveitarfélaga. Í stefnumörkun landsþings sambandsins fyrir árin 2009 og 2010 er mælt með að sveitarfélög setji sér siðareglur og að á vegum sambandsins verði kynntar hugmyndir að fyrirmyndum að siðareglum sveitarstjórna. Enn fremur að skoðað verði að setja á fót sameiginlega siðanefnd sveitarfélaga. Endurskoðunarnefnd sveitarstjórnarlaga hefur tekið þessi efnisatriði upp í tillögum sínum. Í drögum nefndarinnar er að finna ákvæði um heimild sveitarstjórna til að setja sér siðareglur sem sendar skulu ráðuneytinu til staðfestingar. Mælt er fyrir um að öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum beri að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur. Ekki er gert ráð fyrir viðurlögum í

<sup>3</sup> Sjá kynningu á kosningakerfinu í öðrum norrænum ríkjum [http://www.samband.is/media/skyrslur-og-frodleikur-um-lydraedimannrettindi/personukjor\\_nordurlond.pdf](http://www.samband.is/media/skyrslur-og-frodleikur-um-lydraedimannrettindi/personukjor_nordurlond.pdf)

sveitarstjórnarlögum vegna brota á siðareglum. Ljóst er að viðurlögin verða fyrst og fremst pólitísk en einnig getur brot á siðareglum í ákveðnum tilvikum varðað við hegningarlög.

Í drögum endurskoðunarnefndarinnar er ákvæði um að Samband íslenskra sveitarfélaga skuli skipa nefnd sem veitt geti almennt álit um siðareglur og skýringu þeirra. Mál sem lúta að brotum einstakra fulltrúa á siðareglum verða hins vegar hvorki borin undir nefndina né ráðuneytið til úrlausnar. Í þessu sambandi er ástæða til að minna á að almennt er álitid að fyrirbyggjandi aðgerðir séu besta viðbúnaðurinn gegn siðferðisbrotum. Með fræðslu og umræðum innan sveitarfélags þarf að skapa sameiginlegan skilning kjörinna fulltrúa og starfsmanna á því hvernig bregðast skuli við siðferðislegum álitamálum og leitast þannig við að koma í veg fyrir brot.

Í frumvarpsdrögum eru ítarlegri ákvæði en í núgildandi lögum um úrræði ráðuneytisins vegna vanrækslu sveitarfélaga. Kveðið er á um heimild ráðuneytisins til að leggja dagsekir á sveitarstjórnarmenn sem eru ábyrgir fyrir vanrækslu. Slíkt dagsektarákvæði er í gildandi sveitarstjórnarlögum en hefur aldrei verið beitt. Í frumvarpsdrögum er einnig nýmæli um heimild ráðuneytisins til að höfða skaðabótamál á hendur sveitarstjórnarmanni sem, með athöfnum eða athafnaleysi í starfi sínu sem sveitarstjórnarmaður, telst ábyrgur fyrir því að sveitarfélag hefur orðið fyrir fjárhagslegu tjóni. Í báðum greinum er tekið fram að sveitarstjórnarmaður geti ekki komið sér hjá ábyrgð með því að sitja hjá við atkvæðagreiðslu. Í drögum er gert ráð fyrir að í lög um kosningar til sveitarstjórna verði sett samsvarandi ákvæði og er í lögum um Alþingiskosningar um að óflekkað mannorð sé skilyrði fyrir kjörgengi.

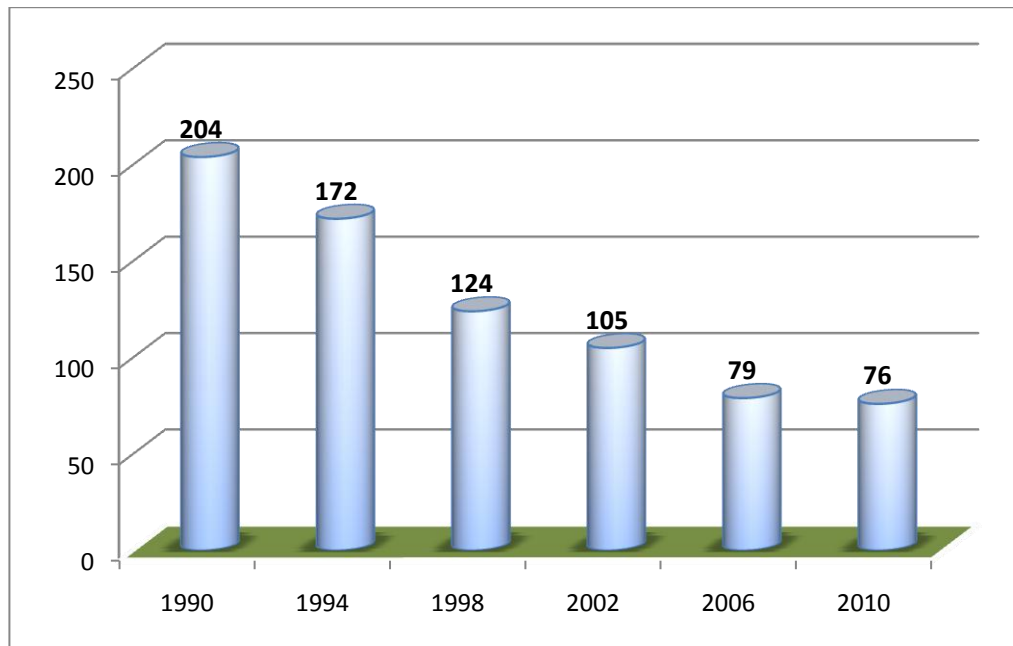
Í drögum endurskoðunarnefndarinnar er athyglisvert nýtt ákvæði fyrir kjörna fulltrúa um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum. Í því segir að atvinnuveitanda sé óheimilt að segja upp starfsmanni af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn. Enn fremur er kveðið á um að kjörinn fulltrúi eigi rétt á fjarveru úr starfi til að geta sinnt störfum fyrir sveitarfélag. Hliðstæð ákvæði hafa verið lengi í löggjöf nágrannalandanna.

#### **Spurningar og álitaeftni til umræðu:**

- *Hvernig þarf að vinna að því að skapa aukið traust á milli sveitarstjórna og íbúa?*
- *Sjónarmið um siðareglur og siðanefnd sveitarfélaga.*
- *Staða og starfskjör kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstigi.*

### 2.3 LÝÐRÆÐIÐ OG SAMEININGARMÁL

Efling sveitarstjórnarstigsins með frjálsum sameiningum sveitarfélaga hefur lengi verið stefnumál sambandsins. Sveitarfélögum hefur fækkað umtalsvert undanfarin ár.



Fyrirverandi ráðherra sveitarstjórnarmála og formaður sambandsins undirrituðu sl. haust yfirlýsingu um sameiningaráttak. Ekki er ljóst á þessu stigi hvert framhald málsins verður en burtséð frá því þá er ýmislegt í umhverfi sveitarfélaga sem bendir til áframhaldandi sameininga sveitarfélaga, s.s. erfitt fjárhagsumhverfi, verkefnatilflutningur, hugsanleg aðild að ESB og auknar kröfur frá íbúum um þjónustu.

Fulltrúar í sveitarstjórnnum hér á landi eru mun færri en í nágrennalöndum okkar þar sem lítið er svo á að það sé lýðræðisstyrkleiki að ekki séu of margir íbúar að bak við hvern kjörinn fulltrúa. Hér á landi hafa hins vegar aðallega heyrst þau sjónarmið að það sé of mikil kostnaður því samfara að fjölga fulltrúum í sveitarstjórnnum og að það sé auðveldara að stjórna starfinu í tiltölulega fámennum sveitarstjórnnum. Svo virðist sem því hafi ekki verið mikill gaumur gefinn að með fjölmennari sveitarstjórnnum þyrfti ekki að manna nefndir sveitarfélagsins með fólki sem hefur ekki beint umboð frá kjósendum. Í drögum nefndar um endurskoðun sveitarstjórnarlaga eru settar fram hugmyndir um fjölgun fulltrúa í sveitarstjórnnum, með fyrirvara um frekari umræður meðal sveitarstjórnarmanna. Það eru þó ekki sameiningarsjónarmið sem liggja þar að baki heldur fyrst og fremst að fjölga fulltrúum í stærstu sveitarfélögum þar sem mjög margir íbúar eru að baki hverjum fulltrúa, svo og með tilliti til þeirrar þróunar í Reykjavík að varaborgarfulltrúar taka mjög virkan þátt í störfum

borgarstjórnar sem bendir til þess að aðalfulltrúarnir séu ekki nægilega margir, eins og segir í athugasemdum um greinina. Samkvæmt tillögunni myndi borgarfulltrúum fjölga um nær helming, frá 15 í 29. Bæjarfulltrúum í Kópavogi myndi fjölga úr 11 í 19. Kveðið er á um að fulltrúar í sveitarstjórnnum í sveitarfélögum með undir 5000 íbúa skuli ekki vera færri en fimm. Þetta gæti þýtt fækkun fulltrúa í einhverjum sveitarfélögum þar sem sveitarfélög með 1.000–5.000 íbúa geta haft allt að 11 aðalfulltrúa samkvæmt núgildandi lögum og sveitarfélög með 200–1.000 íbúa allt að 7 aðalfulltrúa.

Það er ástæða til að velta því fyrir sér hvort fjölgun í sveitarstjórnnum gæti stuðlað að frekari sameiningum sveitarfélaga. Einnig kemur til greina að setja á laggirnar dreifbýlis-, hverfis- eða þorpsstjórnir til að gæta hagsmuna einstakra hluta sameinaðs sveitarfélags. Þetta hafa sveitarfélög í Danmörku gert í nokkrum mæli eftir þær víðtæku sameiningar sem áttu sér stað þar á árunum í kringum 2007. Það er reyndar heimild til þessa í núgildandi sveitarstjórnarlögum sem hefur verið lítið sem ekkert nýtt. Ef til vill er ástæðan sú að sveitarstjórnir hafa óttast að slíkar hverfisstjórnir hefji fyrir því að nýtt sveitarfélagið verði að samstæðri heild. Reynslan frá Danmörku sýnir þó að hægt er að skipuleggja slíkar hverfisnefndir með ýmsum hætti<sup>4</sup>.

### Spurningar og álitaefni til umræðu:

- *Getur aukið íbúalýðræði verið þáttur í sameiningarátaki til að greiða fyrir sameiningum í landfræðilega stórum sveitarfélögum og fjölkjarna sveitarfélögum og á hvern hátt?*

## 3 STAÐA SJÁLFSÁKVÖRÐUNARRÉTTARINS

Stjórnkerfið í flestum Evrópuríkjum hefur undanfarin ár þróast í átt til meiri dreifstýringar þannig að sveitarstjórnarstigið hefur eflst. Sérstaklega á þetta við um millistjórnsýslustigið sem tengist áherslu ESB á hlutverk héraða og svæða í evrópskum byggðamálum. Talið er líklegt að sú fjármálakreppa sem Evrópulönd ganga nú í gegnum muni hafa í för með sér afturhvarf til meiri miðstýringar.

Á landsþinginu verður framsaga um þjónustu við íbúa í erfiðu árferði en ein afleiðing erfiðrar fjárhagsstöðu sveitarfélaga getur orðið sú að almenningur og hagsmunasamtök muni í auknum mæli gera kröfu um að rétturinn til þjónustu

<sup>4</sup> Lokalråd – erfaringer og gode råd:

[http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id\\_41373/ImageVaultHandler.aspx](http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_41373/ImageVaultHandler.aspx)



sveitarfélaga verði tryggður með ítarlegum lagaákvæðum. Slík réttindalög draga úr möguleikum til lýðræðislegra og staðbundinna áhrifa á þjónustuna. Þau geta auk þess grafið undan tiltrú íbúanna á sveitarfélögunum því alltaf er sú hættu fyrir hendi að sveitarfélögin fái ekki nægilegt fjármagn til að standa undir þeirri lögbundnu þjónustu sem íbúarnir eiga lögvarinn rétt á. Þetta er þróun sem t.d. danska sveitarfélagasambandið varar nú við.

Það er því mjög mikilvægt að sveitarfélögin standi vel vörð um velferðarþjónustu sína og þau haldi íbúum vel upplýstum um stöðuna á hverjum tíma til að skapa skilning á þörf til hagræðingar. Þau ættu líka að huga að því að reyna að fá íbúa til liðs við sig í hagræðingaraðgerðum. Íbúar, sem eru að nýta sér þjónustu sveitarfélagsins, eru í raun sérfræðingar í þjónustunni og geta komið með nýjar og áhugaverðar tillögur um hvernig veita eiga þjónustuna sem geta falið í sér hagræðingarmöguleika. Íbúarnir geta jafnvel tekið þátt í að veita þjónustuna. Þetta er inntakið í hugtakinu „COPRODUCTION“ sem felst í því að nýta félagsauðinn til að veita skilvirkari og hagkvæmari opinbera þjónustu sem er í meiri takt við óskir notenda. Leyfa þeim að hafa meiri áhrif og gera þá um leið ábyrgari fyrir þjónustunni í stað þess að það sé einhliða kröfugerð á hið opinbera<sup>5</sup>.

Efnahagsástandið sem hefur skapast eftir hrunið hefur opnað augu bæði sveitarfélaga og ríkis fyrir mikilvægi þess að ríki og sveitarfélög gangi í takt í hagstjórnarlegu tilliti og að sveitarfélög séu samstíga um að taka á fjármálum sínum af ábyrgð. Slæm fjárhagsstaða eins sveitarfélags hefur áhrif á önnur sveitarfélög. Nefndin sem er að endurskoða sveitarstjórnarlögin skoðar nú að setja ítarlegri aðhaldsreglur með fjármálum sveitarfélaga og fulltrúar ríkisins og sambandsins hafa að undanfögnu unnið að gerð fjármálareglna fyrir sveitarfélög.

#### **Spurningar og álitafni til umræðu:**

- *Er sjálfsforræði sveitarfélaga í hættu vegna aukinna krafna íbúa um lögbundinn rétt til þjónustu og hvernig er hægt að bregðast við því?*
- *Hvaða áhrif hefur það á sjálfsforræði sveitarfélaga að teknar verði upp reglur um meiri aga og aðhald með fjármálum sveitarfélaga?*

Samkvæmt 8. mgr. 40. gr. sveitarstjórnarlaga getur sveitarstjórn kosið nefnd til að fara með afmörkuð málefni í hluta sveitarfélags. Ákveða má í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að slíka nefnd skuli kjósa í almennum kosningum í viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Í skýringum með lögunum er tekið fram að

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

Þetta geti til dæmis átt við í víðfeðmum sveitarfélögum með mismunandi landfræðilegar aðstæður, svo sem þéttbýli og dreifbýli. Jafnframt er tekið fram að þessi lagaheimild hafi ekki mikið verið notuð af sveitarfélögum en búast megi við því að hún verði meira notuð eftir víðtæka sameiningu sveitarfélaga. Það hefur ekki gengið eftir. Má leiða að því líkur að menn óttist að slíkt fyrirkomulag geti að einhverju leyti staðið í vegi fyrir því að markmið sameininga náist. Á hinn bóginn er ljóst að það geta verið sérstakar og öðruvísi aðstæður í ákveðnum hlutum sveitarfélaga, t.d. þéttbýliskjarna eða í dreifbýlishluta sveitarfélaga. Því mætti hugsa sér að það geti verið styrkur í því að heimila íbúum á slíkum svæðum að hafa aukið forræði á sínum sérmálefnum. Vitað er að íbúar, sem munu lenda á jaðarsvæðum sameinaðs sveitarfélags, eru oft tortryggirnir gagnvart sameiningu og sjálfsforræði um eigin mál gæti gert þá sáttari við nýja skipan.

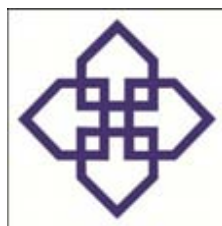
**Spurningar og álitafni til umræðu:**

- *Felast sóknarfæri í því að veita íbúum afmarkaðra hluta sveitarfélaga aukinn íhlutunarrétt um sín sérmálefni?*



# XXIV. landsþing

## Sambands íslenskra sveitarfélaga



**Nýtt umhverfi – Ný úrlausnarefni – Ný tækifæri**

**NIÐURSTÖÐUR UMRÆÐUHÓPA**

Hópur 1



# LÝÐRÆÐIÐ Í BEYTTU UMHVERFI

Umræðustjóri: Sigurborg Kr. Hannesdóttir

Ritari: Inga Rún Ólafsdóttir



# Verkefni hópsins

- Aukið íbúalýðræði
  - Forsendur og aðferðir
  - Ný ákvæði í sveitarstjórnarlögum um samráð við íbúa (XIII. Kafli), önnur ákvæði sem snerta lýðræði + tillaga um aðgang að gögnum
  - Rýmri reglur um persónukjör
  - Staða kjörinna fulltrúa og aukið aðhald með störfum þeirra
  - Lýðræðið og sameiningarmál
  - Staða sjálfsákvörðunarréttarins
  - Tillögur um kosningatíma og útstrikanir



# Hópurinn

- Tæplega 40 þátttakendur
- Kjörnir fulltrúar og starfsmenn
- Úr fámennum og stórum sveitarfélögum
- Lýðræðislegar aðferðir
- Mikil virkni og lifandi umræða
- Ausið af þekkingarbrunni



# Tillögur

- Tillögu um aðgengi að gögnum í umsjón sveitarfélaga, stofnana þeirra og fyrirtækja í þeirra eigu – ályktun nr. 6 frá Jóni Jósef Bjarnasyni, vísað til lýðræðishóps sambandsins.





# Tillögur

- Umræðuhópurinn leggur það til við stjórn Sambands íslenskra sveitafélaga að hún skori á Alþingi að breyta lögum um kosningar til sveitastjórna nr. 5 frá 1998 þannig að kjördagur verði fluttur frá vori til hausts.
- Umræðuhópurinn leggur það til við stjórn Sambands íslenskra sveitafélaga að hún skori á Alþingi að breyta lögum um kosningar til sveitastjórna nr. 5 frá 1998 í samræmi við lög um Alþingiskosningar nr. 24 frá 2000 og síðari breytingar, varðandi útstrikanir.



# Persónukjör

- Kynning á forsendum og fyrirkomulagi
- Hópurinn vísar því til stjórnar sambandsins að skoða frekar persónukjör við kosningar til sveitarstjórna



# Skilgreining

- „Þátttaka almennings felur í sér viðurkenningu á rétti íbúa og hagsmunaaðila til að eiga aðkomu að ákvörðunum um málefni sem þau varðar“.

Sbr. IAP2



# Traust milli sveitarstjórna og íbúa

- Traust byggir á sameiginlegum skilningi
- Grundvöllurinn er hlustun
- Kjörnir fulltrúar nálgist íbúa og gefi meira færi á sér
- Valdatafl = minna traust
- Þarf að ávinna traust



# Virk samskipti við íbúa

- Lykillinn er upplýsingaflæði
- Miðla réttum upplýsingum á mannamáli
- Nýta upplýsingatækni
- Boðleiðir virkar og skýrar
- Allir íbúar fá sömu þjónustu og meðferð
- Halda fólki upplýstu, snemma
- Skilningur næst með tíðum og virkum samskiptum



# Þekking íbúa

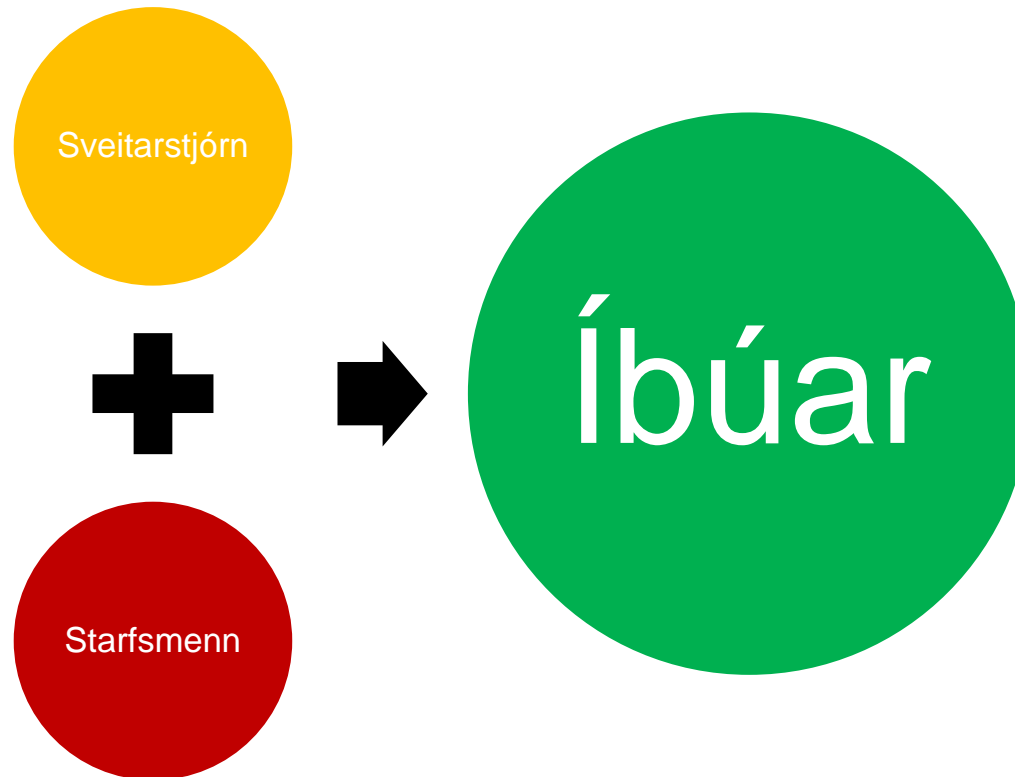
- Íbúar hafa þekkingu á sínu nærumhverfi
- Íbúar þurfa oft „leiðsögn“ um stjórnkerfi sveitarfélaganna
- Fræða almenning um hvernig sveitarfélagið virkar, t.d. lagaramminn
- Getur hjálpað til við að auka skilning á lýðræði
- Bæta lýðræðislegt uppeldi



# Gagnkvæmur skilningur

- Skilningur og þekking í báðar áttir
- Út úr „kröfum“ eða „vörn“
- Ekki bara notendur, heldur borgarar

(Anne Torzen)



# Í framkvæmd

- Erum að breyta og læra á sama tíma
- Raunhæfar væntingar
- Taka lítil en markviss skref með ýmsum aðferðum til að ná íbúalýðræðinu
- Ekki endilega byrja á að búa til stefnu, heldur prófa, stíga skref
- Byrja á smærri ákvörðunum, t.d. kosning: „Á að skrá ketti?“
- Embættismannakerfið og kjörnir fulltrúar þurfa að vera í takt





# Aðferðir

- Hverfafundir – efling hverfaráða
- Auka fræðslu og þekkingu um lýðræði
- Nýta upplýsingatækni
- Íbúafundi um afmarkað efni
- Pólítísk umræða á kjörtímabilinu
- Bæta lýðræði inni í sveitarstjórnnum



# Aðferðir

- Þurfum ekki að finna upp hjólið
- Dæmi: Grunnngildi, siðareglur og verklag International Association for Public Participation, IAP2 ([www.ildi.is](http://www.ildi.is))
- Loforð til íbúa og aðferðir ráðast af stigi þátttöku:
- **Upplýsa – Leita ráða – Virkja – Eiga samstarf – Gefa völd**



# Staða kjörinna fulltrúa og aðhald

- Hvernig sér sveitarstjórnarmaðurinn sig og sitt hlutverk – hobbý / starf?
- Launamál sveitarstjórnarmanna – ósamræmi milli ábyrgðar og umbunar
- Aðstæður og hlutverk ólíkt eftir stærð sveitarfélaga
- Treysta embættismannakerfinu
- Bæjarfulltrúar eru aðeins með vald inni á fundum
- Siðareglur mikilvægar. Gagnlegt að fá fyrirmynd. Skylda eða heimild?
- Efasemdir um viðurlög



# Hugarfar

- Breytingar á lýðræðinu kalla á ný viðhorf
- Ekki komin til valda heldur þjónustu
- Verum heiðarleg, auðmjúk og látum íbúana finna til sín



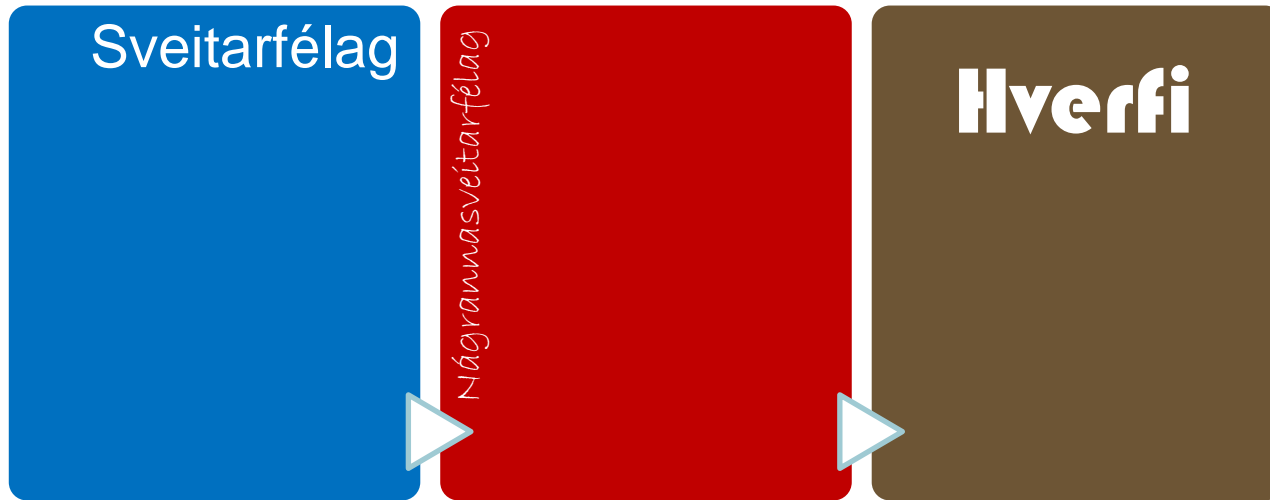
# Fulltrúalýðræði og þáttökulýðræði

- Aðkoma að ákvörðunum oftast en á fjögurra ára fresti
- Gagnsæi og aðgengi – ákvarðanir
- Fleiri og fjölbreyttari leiðir
- Svára öllum erindum
- Lýðræði er alltaf í þróun og er núna á tímamótum
- Vandaðar leikreglur = virkara lýðræði



# Litlir kassar ...og stórir

- Hugsa út fyrir kassana og finna mismunandi leiðir að lausnum



# Lagaramminn

- Regluverk þarf stöðugt að vera í gagngerri endurskoðun og þróun
- Einfaldur lagarammi
- Skerpa á loforðum til íbúa frekar en stigum þátttöku?
- Rætt um kaflann um samráð og önnur ákvæði sem snerta lýðræði í frumvarpsdrögum
- Hópurinn hvetur sveitarsjórnir til að kynna sér frumvarpsdrögin og koma með athugasemdir innan mánaðar



# Íbúakosningar

- Þarf að vera ákvæði um kosningar að frumkvæði sveitarstjórnar og íbúa

## Hvenær?

- Kosningar um álitamál
- Vantraustskosningar

## Hvenær ekki?

- Ekki kjósa um allt
- Ekki fjárhagsleg mál, m.a. gjaldskrárhækkanir
- Ekki ráðningu starfsmanna

- Eða er hættulegt að takmarka?
- Ekki sjálfgefið að einfaldur meirihluti ráði – þarf ekki 2/3 um hluti sem samfélagslega sátt þarf um?





# Sameining sveitarfélaga og lýðræði

- Meiri samvinna í einstökum málum – sameining sveitarfélaga er ekki endilega það sem þarf
- Efling sveitarstjórnarstigsins og lýðræði. Sjá fyrir okkur skilgreind svæði sem eiga samleið, innan þeirra kjörsvæði
- Íbúalýðræði er mikilvægur liður í sameiningum
  - Móta sýn fyrir nýtt sveitarfélag
  - Aðkoma að ákvörðunum um nærumhverfi
- Kosið verði lýðræðislega um sameiningar



# Stuðningur Sambandsins?

- Lagaramminn
- Fylgjast með þróun í öðrum löndum
- Framhald rannsóknar Gunnars Helga – kynna vel og fylgja eftir – handbók
- Tilraunir frá einstökum verkefnum og yfir í tilraunasveitarfélög



# Stuðningur Sambandsins?

- Námskeið
- Íbúalýðræði í framkvæmd
- Borgarasmiðjur – samtal sveitarstjórnarmanna og íbúa
- Aðstoð í einstökum málum
- Lýðræðissvið / borgarasvið?



# Að lokum

- Íbúalýðræði er næsta þroskaskref lýðræðisins
- Vitum að lýðræðið ekki gallalaust
- Þekkjum „gömlu“ leikreglurnar en erum að skapa nýjar og fóta okkur um leið
  - „Hvað er þetta íbúalýðræði eiginlega?“
- Kallar á breytt viðhorf og verklag, nýja þekkingu, reynslu, tilraunir og þarf tíma
- Leitum til íbúa!
- Samræða – réttlæti – samfélag – félagsauður – hamingja 😊



Byggt á upplýsingum á norrænum fundi í júní 2012

# Hvernig er unnið að íbúalýðræði í norrænum grannríkjum

---

## Svíþjóð

Sænska sveitarfélagasambandið, SKL, leggur mikla áherslu á að styðja meðlimi sína í að beita íbúalýðræði á markvissan hátt. Það hefur stofnað til samstarfsneta á þessu sviði milli starfsmanna sveitarfélaga og kjörinna fulltrúa, staðið fyrir þróunarverkefnum og gefið út fjölda leiðbeiningabæklinga um ýmsa þætti íbúasamráðs sem eru allir aðgengilegir á heimasíðu SKL<sup>1</sup>. Áherslan er á aðferðir til að ná til réttu hópa íbúa eftir því hvaða mál er á dagskrá og að samþætta íbúasamráð inn í stjórnunarferla. Áhugavert er að kynna sér nýlegt hefti þeirra um aðferðir til leysa erfiðar samfélagsdeilur en m.a. höfunda þess er Thomas Jordan<sup>2</sup>, lektor við Gautaborgarháskóla. Einnig er áhugavert hefti þeirra um íbúasamráð við gerð fjárhagsáætlana.

Athyglisvert að reynslan af íbúakosningum í Svíþjóð hefur verið sú að þær séu einkum notaðar til að reyna að hnekkja ákvörðunum sveitarstjórna.

Sænskar og reyndar líka norskar úttektir á lýðræðinu hafa sýnt, að enda þótt það sé munur á lýðræðinu í litlum og stórum sveitarfélögum, er ekki marktækur munur á ánægju íbúa með lýðræðið. Norsk úttekt sýndi enga sérstaka fylgni milli ánægju íbúa og stærðar sveitarfélags.

Í Svíþjóð er umræða um hvort íbúasamráð sveitarfélaga geti verið á kostnað samráðs stjórnarálflokkanna við sína kjósendur. Í Svíþjóð er það sérstakt úrlausnarefni að það eru fáir meðlimir eftir í stjórnarálflokkunum. Dæmigerður flokksmaður er karlmaður á aldrinum 64-78 ára. Umræðan snýst jafnvel um hvort það eigi að afnema flokkapólitík á sveitarstjórnarstigi. Flokkarnir séu ekki lengur borgarahreyfingar heldur kosningamaskínur. Sænskar rannsóknir sýna reyndar að traust á flokkunum eykst alltaf þegar kosningar nálgast.

## Noregur

Norska sveitarfélagasambandið, KS, leggur einnig áherslu á að styðja sína meðlimi í að beita íbúasamráði. Það hefur staðið fyrir nokkrum könnunum á viðhorfum íbúa til sveitarstjórna.

Kommunekompasset<sup>3</sup>, er verkfæri sem hefur verið sérstaklega hannað fyrir norræn sveitarfélög og er notað til að mæla hvernig þau standa sig á ýmsum

---

<sup>1</sup> [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/publikationer\\_1](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/publikationer_1)

<sup>2</sup> <http://www.perspectus.se/tj/>

<sup>3</sup> <http://www.kskonsulent.no/templates/Page.aspx?id=52255>

sviðum, m.a. hvað varðar samráð við íbúa. Hefur mest verið notað í Noregi og Svíþjóð. Áhugavert væri að kanna notkunarmöguleika fyrir íslensk sveitarfélög.

KS hefur einnig hvatt norsk sveitarfélög til að nýta sér stefnumótun Evrópuráðsins um nýsköpun og góða stjórnunarhætti á sveitarstjórnarstigi, sem Halvdan Skard fyrrverandi formaður KS beitti sér fyrir sem einn af forsetum Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins. Þátttaka felur í sér að sveitarfélög meta stöðu sína gagnvart tólf grundvallarþáttum, m.a. hvað snertir íbúasamráð<sup>4</sup>. Fjögur norsk sveitarfélög hafa fengið vottun á þessum grunni en fram kom að þátttaka felur í sér nokkuð mikla skriffinnsku. KS hefur samstarf við sveitarstjórnarráðuneytið um framkvæmd.

KS leggur áherslu á kannanir og stuðning til meðlima varðandi notkun samfélagsmiðla á sveitarstjórnarstigi<sup>5</sup>.

Stjórn KS hefur nú óskað eftir að safnað verði saman upplýsingum um hvernig íbúasamráð er notað á markvissan hátt í ákvörðunartökufærum bæði í Noregi og í öðrum löndum. Úttektin á að verða tilbúin 2013 og er ætlað að vera grunnur að framþróun þátttökulýðræðis í norskum sveitarfélögum og fylkjum.

## Finland

Í finnsku sveitarstjórnarlögunum eru svipuð leiðbeinandi ákvæði um íbúasamráð eins og eru í íslensku sveitarstjórnarlögunum. Umræðan um sveitarfélög í Finnlandi snýst mikið um fjármál. Þær umbætur sem nú er unnið að á sveitarstjórnarstiginu í Finnlandi munu leiða til þess að finnsk sveitarfélög mun verða mun stærri en þau eru í dag. Sú staða kallar á aukna áherslu á lýðræðismál. Ráðherrar sveitarstjórnarmála og dómsmála hafa falið tveimur fræðimönnum að gera úttekt á leiðum til að efla nærlýðræðið. Úttektin á að liggja fyrir í ágúst 2012. Hún tengist endurskoðun finnsku sveitarstjórnarlaganna. Sérstaklega á að skoða möguleika á hverfisstjórnnum og kjörsvæðum innan sveitarfélaga<sup>6</sup>, þátttöku íbúa í fjárhagsáætlunargerð og samráði í ákvörðunartökufærum. Í Finnlandi eru bara tvö stjórnsýslustig og það er ekki áhugi á að búa til millistjórnsýslustig.

Finnar leggja áherslu á að fylgjast vel með stöðunni á hinum Norðurlöndunum, t.d. áður en þeir ráðast í breytingar. Finnska sveitarfélagasambandið hefur lagt sig fram um að reka rafrænan gagnabanka um norræn sveitarfélög undir heitinu Norræni glugginn (Nordisk fönster)<sup>7</sup>. Það hefur fengið fræðimanninn Siv Sandberg til að vinna nokkrar greinargerðir um stöðuna á Norðurlöndunum en oftast er Ísland þar undanskilið. Siv er einnig að vinna áðurnefnda lýðræðisúttekt að beiðni ráðherranna. Nýleg greinargerð hennar, sem hefur heitið „Vardagspolitikens strukturer i Norden“, fjallar um möguleika íbúa til áhrifa. Í henni er áhugavert yfirlit yfir hvernig

<sup>4</sup> sjá nánar <http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Demokrati/Norske-kommuner-tester-europeisk-lokaldemokrati-verktoy/>

<sup>5</sup> <http://www.ks.no/Portaler/Veikart-for-sosiale-medier/>

<sup>6</sup> Valkretsar

<sup>7</sup> <http://www.kommunerna.net/sv/databanker/norden/Sidor/default.aspx>

hverfisstjórnir<sup>8</sup>, hafa verið settar á fót og hver reynslan af þeim hafi verið í Danmörku, Svíþjóð og Noregi. Þær hafa verið settar á laggirnar í mismunandi tilgangi og á mismunandi hátt en fram kemur að margar rannsóknir hafi komist að þeirri niðurstöðu að erfitt sé að sýna fram á lýðræðislegan ávinning af slíkum nefndum. Einnig er yfirlit yfir reynsluna af notendalýðræði sem á sér langa hefð í Danmörku og stöðu dönsku þjónustumiðstöðvanna, sem voru settar á laggirnar eftir síðustu stjórnkerfisbreytingar í Danmörku, en nú þegar tvö ár eru liðin er verið að leggja þær niður eina af annarri með þeim rökstuðningi að samhæfing þjónustu og þjónusta á vefnum vegi nú þyngra en landfræðileg nálægð.

Í greinargerðinni er einnig yfirlit yfir þá þróun sem átt hefur stað á hinum Norðurlöndunum, sérstaklega í Svíþjóð<sup>9</sup>, í þá átt að veita íbúum meira frelsi til að velja sér sjálfir þjónustuveitanda. Þetta virðist skylt hugmyndum hér á landi um notendastýrða persónulega þjónustu.

Tilfni greinargerðarinnar eru fyrirhuguð stækkun sveitarfélaga í Finnlandi. Greinargerðin er aðgengileg í Norræna glugganum. Sandberg kemst að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að fulltrúalýðræðið hafi sína veikleika þá sé það samt eina lýðræðiskerfið sem tryggir öllum íbúum, a.m.k. í þeorfunni, sama möguleika til áhrifa, þ.e. allir hafa eitt atkvæði. Lærdómurinn af norrænu dæmunum sé að sveitarfélög, sem taka í notkun ýmsar leiðir fyrir það sem hún kallar hversdagspólítík, þurfi um leið að skerpa á fulltrúalýðræðinu til að það geti staðið undir þeirri frumskyldu sinni að taka mið af heildarhagsmunum og málefnalegri forgangs röðun.

Finnska sambandið hefur frá árinu 1996 gert kannanir á viðhorfum íbúa til sveitarstjórnarstigsins. Þær sýna ekki miklar breytingar á afstöðu.

Það er athyglisvert að tilraun til rafrænna kosninga mistókst í Finnlandi en þar þurftu kjósendur að mæta á kjörstað þar sem þeir gátu kosið á rafrænan hátt. Tilraun til rafrænna kosninga í Noregi mistókst líka en þar var gerð tilraun til fjarkosninga í gegnum netið.

---

<sup>8</sup> sbr. 38. gr. íslensku sveitarstjórnarlaganna

<sup>9</sup> Lagen om valfrihetssystem (2008:962)



# Lýðræðisstefnur sveitarfélaga

Garðabær, Mosfellsbær og Reykjavík.  
Tilurð, markmið og árangur.

Viktoría Kr Guðbjartsdóttir

Lokaverkefni til Ba-gráðu í stjórnmálafræði

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS



**Lýðræðisstefnur sveitarfélaga  
Garðabær, Mosfellsbær og Reykjavík  
Tilurð, markmið og árangur.**

***Viktoría Kr Guðbjartsdóttir***

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2015

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Viktoría Kr Guðbjartsdóttir 2015

Reykjavík, Ísland 2015

## Útdráttur

Meginmarkmið þessarar ritgerðar er að kanna tilurð, markmið og árangur lýðræðisstefna sveitarfélaga. Lýðræðisstefnur eru þekktar í sveitarfélögum nágrannalanda okkar en fyrsta lýðræðisstefnan á Íslandi var sett fram árið 2010. Lýðræðisstefnur Garðabæjar og Mosfellsbæjar voru teknar fyrir ásamt lýðræðisverkefni Reykjavíkur, *Betri Reykjavík*, sem er sambærilegt lýðræðisstefnunum. Tekin voru viðtöl með hálf opnum spurningum við forsvarsmenn lýðræðisverkefnanna og þau borin saman. Hér er um eiginlega tilviksrannsókn að ræða til þess að öðlast skilning á efninu, þar sem lítið af fyrirliggjandi efni er til um lýðræðisstefnur á Íslandi. Sveitarfélögin komu sjálf fram með tillögur um viðmælendur eftir að haft var samband við þau um að fá að taka viðtöl vegna ritgerðarinnar. Viðmælendurnir höfðu allir einhverja reynslu að lýðræðisstefnunum eða unnu að gerð þeirra. Niðurstöður úr viðtölunum voru bornar saman við helstu kenningar á þessu sviði og þátttökustiga Arnsteins og dr. Gunnars Helga Kristinssonar. Þróun lýðræðisstefnanna er komin skammt á veg og því er lítil reynsla komin af þeim. Ekki liggja fyrir tölfraðilegar upplýsingar um gagnsemi þeirra fyrir íbúa sveitarfélaganna. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess eð meginmunurinn á milli þeirra er sá að stefnur Garðabæjar og Mosfellsbæjar eru í þrepi fulltrúalýðræðis samkvæmt þátttökustiga Gunnars Helga sem gefur íbúum sveitarfélagsins rödd en tryggir þeim ekki áhrif með bindandi hætti inn í ákvarðanatökuna. Reykjavík er hinsvegar í þrepi íbúalýðræðis samkvæmt þátttökustiga Arnsteins en er komið í íbúalýðræði samkvæmt þátttökustiga Gunnars Helga. Þannig hefur Reykjavík í afmörkuðum málaflokkum afsalað sér ákvörðunartökuvaldi sínu til íbúa sinna.

## Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA gráðu í stjórnmálafræði við Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin var skrifuð vorið 2015 og er metin til 12 ECTS eininga af 180 ECTS eininga námi. Leiðbeinandi minn í ritgerðinni var Eva Marín Hlynsdóttir og veitti hún mér ekki einungis frábæra leiðsögn heldur hvatti mig áfram og sýndi verkefninu mikinn áhuga, ég henni mikið að þ akka. Einnig vil ég þ akka Elvu Ellertsdóttur deildarstjóra stjórnmálafræðideildarinnar, hún er ómissandi fyrir nemendur deildarinnar og kom með ómetanlega hvatningu til þess að klára ritgerðina. Rósanna Andrésdóttir og Svana Kristín Guðbjartsdóttir sáu um að lesa yfir ritgerðina og þakka ég þeim kærlega fyrir þá vinnu. Að lokum vil ég þakka þeim sem að veittu viðtal fyrir hönd Garðabæjar, Mosfellsbæjar og Reykjavíkur þeim Aldísi Stefánsdóttur, Gunnari Einarssyni, Ásdísi Guðrúnu Beck, Hilmari Hildarsyni Magnússyni og Sonju Wiium.

## Efnisyfirlit

Útdráttur.....	3
Formáli.....	4
Efnisyfirlit.....	5
Töfluyfirlit.....	6
<b>1 Inngangur.....</b>	<b>7</b>
<b>2 Lýðræði á sveitarstjórnarstiginu.....</b>	<b>9</b>
2.1 Félagsauður.....	11
<b>3 Lýðræðiskenningar.....</b>	<b>13</b>
3.1.1 Kjarnræðiskenningin.....	13
3.1.2 Margræðiskenningin.....	14
3.1.3 Þáttökukeningin.....	16
3.1.4 Popúlískar- og frjálslýndar kenningar.....	17
<b>4 Íbúasamráð – lýðræðistilraunir eftir hrun.....</b>	<b>19</b>
4.1 Þáttökustiginn.....	20
<b>5 Aðferðafræði.....</b>	<b>23</b>
<b>6 Sveitarfélögin.....</b>	<b>25</b>
Hér verða sveitarfélögin Garðabær, Mosfellsbær og Reykjavík stuttlega kynnt ásamt lýðræðisstefnum þeirra.....	25
6.1 Garðabær.....	25
6.2 Mosfellsbær.....	25
6.3 Reykjavík.....	26
<b>7 Viðtöl.....</b>	<b>28</b>
7.1 Tilurð lýðræðisstefnunnar.....	28
7.1.1 Aðdragandinn að lýðræðisstefnunni:.....	28
7.1.2 Vinnan að lýðræðisstefnunni.....	29
7.1.3 Vinnan eftir framsetningu lýðræðisstefnunnar.....	30
7.2 Markmið og árangur.....	31
7.2.1 Þátttaka.....	31
7.2.2 Fulltrúalýðræði og þáttökulýðræði.....	32
7.3 Framtíð lýðræðisstefnanna.....	33
7.4 Samantekt á niðurstöðum úr viðtölum.....	33
<b>8 Lokaorð.....</b>	<b>36</b>
Heimildaskrá.....	39
Viðauki.....	42

## **Töfluyfirlit**

Tafla 1. Þáttökustigi Sherry R. Arnstein bls: 21

Tafla 2. Þáttökustigi Gunnars Helga Kristinssonar bls: 22

## 1 Inngangur

Frá miðri 20.öld hefur efling sveitarstjórnarstigsins verið ofarlega á baugi en þó með mismunandi áherslum hverju sinni. Lög um sameiningu sveitarfélaga voru sett árið 1970 en frá þeim tíma og þar til í síðasta sameiningarátaki árið 2005 hefur sveitarfélögunum fækkað úr rúmlega 200 niður í 74. Á þessum tíma var aðallega lögð áhersla á að sameina sveitarfélögin til þess að efla sveitarstjórnarstigið. Efnahagshrunið árið 2008 markar ákveðin tímamót í samfélaginu sem að teygir anga sína út í flest allt sem tengist samfélaginu. Áherslurnar í eflingu sveitarstjórnarstigsins tóku breytingum árin fyrir hrun en þó sérstaklega eftir hrunið sjálft. Þá urðu til enn frekari hvatar að lýðræðisumbótum í samfélaginu. Sveitarfélögin leika þar veigamikið hlutverk þar sem þau bera ábyrgð á framkvæmd hins staðbundna lýðræðis (Grétar Þór Eypórsson 2012, 435-447).

Aukin þátttaka í sveitarstjórnámálum og efling lýðræðisins hefur verið ofarlega í umræðunni á meðal sveitarstjórna og almennings undanfarin ár, sú umræða tók stökk þegar að ný sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 tóku gildi 1.janúar 2012. Þau fólu í sér ýmsar umbætur með tilliti til afleiðinga hrunsins þ.á.m. er heill kafli í nýju sveitarstjórnarlögunum sem fjallar um samráð við íbúa og aðkomu þeirra að málefnum sveitarfélaganna. Þar er m.a. kveðið á um skyldu sveitarstjórna til þess að upplýsa íbúa sína um málefni sveitarfélaganna.

Sveitarfélög í nágrannalöndum Íslands hafa haft yfirlýsta lýðræðisstefnur og unnið þar með að eflingu lýðræðis á sveitarstjórnarstiginu en á Íslandi er þetta nýtt fyrirbæri og ekki algengt. Lýðræðisstefnu er ætlað að efla lýðræði á sveitarstjórnarstiginu, t.d. með því að auka þátttöku sem að nýtir kosti nálægðarinnar. Með því að styrkja stjórnsýsluna, gera hana faglegri og veita stjórnvöldum öflugt aðhald með almennum atkvæðagreiðslum.

Garðabær var fyrsta sveitarfélagið á Íslandi til þess að samþykkja lýðræðisstefnu árið 2010. Tilgangur sveitarfélagsins með lýðræðisstefnunni var að auka möguleika íbúa á þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku í bæjarfélaginu. Mosfellsbær samþykkti sína lýðræðisstefnu árið 2011 sem byggð var á heildarstefnu sveitarfélagsins. Reykjavík hefur lýðræðisverkefni sem er sambærilegt lýðræðisstefnu, því verður það verkefni tekið með til samanburðar við hinar lýðræðisstefnurnar tvær. Verkefni Reykjavíkur sem ber heitið *Betri Reykjavík*, er samráðsvettvangur á netinu fyrir íbúa borgarinnar. Vefurinn er rekinn af sjálfseignarstofnuninni *Íbúar Samráðslýðræði* í samstarfi við Reykjavík, sem skuldbindur sig til þess að taka hugmyndir af vefnum til formlegrar meðferðar samkvæmt vissum reglum.

Rannsóknarspurning ritgerðarinnar er eftirfarandi: Hver er tilurð, markmið og árangur lýðræðisstefna í Garðabæ og Mosfellsbæ og lýðræðisverkefna Reykjavíkur. Kenningar sem snúa að umræðunni um lýðræði og sveitarfélög verða kynntar og lýðræðisstefnurnar skoðaðar. Tekin voru viðtöl við forsvarsmenn sveitarfélaganna sem sjá um framkvæmd lýðræðisstefnanna og reynt að rýna í vinnuna á bak við lýðræðisstefnurnar,

markmiðin með þeim og breytinguna og hvernig þau sjá framtíð stefnanna fyrir sér. Hér á Íslandi hefur dr. Gunnar Helgi Kristinsson unnið mikið af lýðræðisrannsóknum. Ritgerðin byggir mikið á verkum Gunnars Helga og nýútgefinni bók hans *Hin mörgu andlit lýðræðis*, sem tekur fyrir þátttöku og vald á sveitarstjórnarstiginu. Bókin fjallar um lýðræðiskerfi sveitarfélaga á Íslandi sem að var rannsóknarverkefni hans á árunum 2008-2012.



## 2 Lýðræði á sveitarstjórnarstiginu

Nýju sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 leggja aukna áherslu á lýðræði á sveitarstjórnarstiginu ólíkt þeim eldri. Með tilkomu þeirra hefur áherslan breyst frá því að horfa nánast því eingöngu á hvernig skal efla sveitarstjórnarstigið sameiningu sveitarfélaganna yfir í þáttökulýðræði. Nýr kafli sveitarstjórnarlaganna fjallar eingöngu um samráð sveitarstjórna við íbúa sína og leiðir til þess að auka þátttöku þeirra í ákvarðanatöku sveitarfélagsins á milli kosninga. Helstu nýmælin sem er að finna í nýju sveitarstjórnarlögunum er aukið samráð við íbúana. Sem dæmi um þær leiðir fyrir íbúana til þess að taka þátt, er að minnst 10% kosningabærra íbúa sveitarfélagsins geti knúið fram borgarafund og íbúakosningar og skal sveitarfélagið verða við því eins fljótt og unnt er. Einnig geta 20% kosningabærra íbúa samkvæmt nýju sveitarstjórnarlögunum óskað eftir almennri atkvæðagreiðslu en sveitarstjórn getur farið fram á hærra hlutfall í samþykkt um stjórn sveitarfélags en þó aldrei hærra en þriðjung þeirra sem kosningabærir eru í sveitarfélaginu. Atkvæðagreiðslan skal eiga sér stað innan árs frá því að óskin um hana berst en sveitarstjórnin hefur ákvörðunarvald hvað varðar framkvæmd hennar og þá spurningu sem borin verði upp, þarna er um að ræða bein áhrif íbúanna. Réttur íbúa sveitarfélags til þess að hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins er tryggður í 102.gr. nýju sveitarstjórnarlaganna. Þar segir að „sveitarstjórn skuli leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem að njóta þjónustu þess, möguleika til þess að taka þátt og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning sefnumótunar“.

Í nýju sveitarstjórnarlögunum eru fimm leiðir nefndar sem má nýta til að tryggja áhrif íbúanna. Virk upplýsingagjöf til íbúa er það samráð sem má ná fram t.d. með borgarafundum, íbúapingum og í íbúakosningum. Einnig má tryggja áhrif íbúanna með því að skipa íbúa- og notendaráð, og með því að starfsemi sveitarfélagsins sé skipulögð eftir staðbundnum forsendum. Sveitarfélag getur tryggt íbúum sínum áhrif með samstarfi eða annarri aðstoð við vinnu að málefnum sveitarfélagsins hafi íbúarnir áhuga á því. Þessi form samráðs sem nefnd eru í nýju sveitarstjórnarlögunum eru þó ekki bindandi fyrir sveitarstjórnirnar nema að þær taki það fram áður en að samráðið á sér stað.

Efling sveitarstjórnarstigsins eftir efnahagshrunið hefur aðallega legið í lýðræðisumbótum þó að mikil áhersla hafi verið lögð á eftirlitshlutverk með fjármunum sveitarfélaganna (Grétar Þór Eypórsson 2012, 435-447; Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011). Samkvæmt breska heimspekingnum John Stuart Mill eru sveitarfélögin ómissandi þáttur lýðræðiskerfisins. Allt frá árinu 1861 færði Mill rök fyrir tilvist sveitarfélaganna og mikilvægi þeirra í eflingu íbúa sinna á pólitískum vettvangi. Hann hélt því einnig fram að sveitarfélögin væru grundvöllurinn fyrir að veita íbúum aukin tækifæri til þátttöku á sviði ákvarðanatöku og stefnumótunar á sveitarstjórnarstiginu. Samkvæmt Mill gegna sveitarfélögin ákveðnu uppeldishlutverki á pólitískum vettvangi. Sveitarfélögin hafa þá sérstöðu að vera nær íbúum

sínum og hafa betri yfirsýn yfir þarfir íbúa sinna og geta þar með veitt þeim skilvirkari og árangursríkari þjónustu (Stoker 1996, 5). Sveitarfélögin gegna því einnig mikilvægu hlutverki í því að veita íbúum sínum þjálfun í stjórnmalastarfi þess vegna er það eitt af megin verkefnum sveitarfélaganna að vinna að aukinni þátttöku íbúa í stjórnmalum samkvæmt hugmyndum Mills um tilvist sveitarfélaganna. Það var ein af megin röksemdunum fyrir tilvist sveitarfélaganna á 19. og 20. öldinni að þau væru mótvægi við miðstýrt stjórnvald og ykju möguleika íbúa sinna til þess að taka þátt. Gerry Stoker (1996) bendir á að sveitarfélög séu líka stjórnvöld og geti þar með haft áhrif á frelsi einstaklinganna með geðþottaákvörðunum. Það er erfitt að sjá hvers vegna sveitarfélögin ættu að vera minna líkleg heldur en ríkið til þess að draga úr lýðræðislegri þátttöku einstaklingnum frekar en önnur stjórnvöld (bls. 8-15). Til þess að ákvörðunartaka byggist á lýðræðislegum forsendum þurfa sveitarfélögin að efla þátttöku íbúa sinna og pólitískan þroska þeirra (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 56). Þannig er þátttökulýðræði aðferð til þess að mynda nánd á milli íbúa sveitarfélags og stjórnkerfis þess (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 91). Stærri sveitarfélög geta oft verið öflugri og hagkvæmari en þau minni, en þau skortir þann sveigjanleika og þau sterku tilfinningalegu tengsl sem nálægðin getur skapað á milli hins opinbera og íbúanna. Slík tengsl eru líklegri til að eiga sér stað í smærri sveitarfélögum en þeim stærri. Nálægðin getur aukið vægi hvers og eins í lýðræðislegri umræðu og ákvarðanatöku. Nálægð á milli íbúa og sveitarstjórnar er oft mikil í litlum sveitarfélögum en þau hafa lítið bolmagn til þess að leysa úr viðfangsefnum sveitarfélagsins og getur það haft kosti og galla í för með sér. Lagskipt stjórnkerfi (e. Multilevel governance) er talið geta leyst þennan vanda þar sem að ólík stjórnsýslustig vinna saman. Smærri sveitarfélögin skortir það stjórnsýslulega bolmagn sem talið er þurfa til þess að skipuleggja víðtækt íbúasamráð en þau hafa nálægðina við íbúana sem gerir það einfaldara en í stærri sveitarfélögunum (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012, 7; Gunnar Helgi Kristinsson 2012, 12-13). Hugmyndir hafa komið fram hér á landi um að binda nálægðarregluna í lög. Ein af tillögum Stjórnlagaráðs var að binda nálægðarregluna í lög í nýrri stjórnarskrá. Tillagan var sett fram í kaflanum um sveitarfélög og hljóðaði hún svona: (Þjóðaratkvæði 2012).

#### 106. gr. Nálægðarreglan

Á hendi sveitarfélaga, eða samtaka í umboði þeirra, eru þeir hættir opinberrar þjónustu sem best þykir fyrir komið í héraði svo sem nánar skal kveðið á um í lögum.

Það er eitt af hlutverkum sveitarfélaga líkt og John Stuart Mill leggur upp með, að auka þátttöku íbúa sinna enda eru skilyrðin sem sveitarfélögin búa við þess eðlis að þar er nálægðin meiri og þau geta betur eft samborgaralegar dyggðir íbúa sinna (Sigurlaug Anna

Jóhannsdóttir 2012, 51). Nálægðin getur skapað sterk tilfinningaleg tengsl á milli íbúa og hins opinbera og hún er mikilvægur liður í að efla félagsauð sveitarfélaga. Nálægðin er einnig mikilvæg á vettvangi stjórnmalanna þar sem að íbúasamráð á sér stað. Staðbundin stjórnmal gerir trausti, félagsauð og samúð kleift að festast í sessi. Helstu rökin fyrir staðbundnum stjórnmalum er að þau koma á jafnvægi í stjórnsýslunni og gefa meira svigrúm fyrir sveitarfélögin á sviði ákvarðanatöku. Þetta er byggt á hugmyndinni um þátttöku íbúa í ákvarðanatöku í þeim skilningi að þátttaka þeirra skili af sér þroskuðu og varanlegu lýðræði (Stoker2006, 176-177).

## 2.1 Félagsauður

Samfélög sem eru rík af félagsauð virðast ganga betur á flestum sviðum eins og stjórnmalum, stjórnsýslu eða í viðskiptum heldur þeim samfélögum sem skortir félagsauð (Gunnar Helgi Kristinsson 2012, 16). Félagsauður (e. Social capital) eru þau félagslegu tengsl sem einstaklingar og hópar mynda sín á milli og hvort við annað. Félagsauður er sá eiginleiki sem hefur afar farsæl áhrif á einstaklinga, samfélög og heilu þjóðfélögin. Rannsóknir sýna fram á að félagsauður sem byggir á tengslum og trausti geri okkur heilbrigðari, auðugari og vitrari. Líf án félagsauðs er því ekki talið vera auðvelt líf (Putnam 2000, 287). Mikið traust og góð þátttaka íbúa samfélagsins er mikilvæg og myndar félagsauður hvatningu til þess að ná lengra félagslega. Í fyrsta lagi gerir félagsauður íbúum kleift að leysa sameiginleg vandamál á auðveldari máta. Í öðru lagi ganga hjól samfélagsins smurð með félagsauðnum þar sem að íbúarnir eru traustir og áreiðanlegir. Í samfélögum sem eru rík af félagsauð ganga dagleg samskipti og viðskipti meðal samborgara betur fyrir sig þar sem traust er í fyrirrúmi, ekki þarf við slíkar aðstæður að efast um að hinn aðili samnings standi ekki við sínar skuldbindingar og hægt er að ganga út frá því að allt gangi smurt fyrir sig í slíkum viðskiptum eða samskiptum. Í þriðja lagi víkkar félagsauðurinn skilning okkar á margan hátt og sýnir hvernig hlutskipti okkar í samfélaginu öllu eru tengd. Íbúar samfélags sem eru í virkum og traustum tengslum hvert við annað, hvort sem það eru fjölskyldumeðlimir, vinir eða félagar í gegnum sameiginleg áhugamál, þróa með sér eða viðhalda eiginleikum sem þykja góðir fyrir restina af samfélaginu. Íbúar verða umburðalyndari, síður tortryggir og finna til samkenndar með öðrum. Þegar einstaklinga skortir tengsl við aðra einstaklinga skortir þá getuna til þess að sannreyna eigin skoðanir m.a. vegna þess að þeir eiga ekki þessi þroskandi samtöl við aðra þar sem að skipst er á vitneskju milli tveggja eða fleiri einstaklinga. Án slíkra tengsla og tækifæra til samtala geta einstaklingar verið óstöðugir með slæmar hvatir sínar og því er talið að það séu engar tilviljanir fyrir því að „einfarar“ hafi tilhneigingu til þess að valda einhversskonar ofbeldi innan samfélags (Putnam 200, 288-289).

Félagsauður er ein helsta auðlind sveitarfélaga. Íbúar sveitarfélags leggja oft á sig erfiði og fórnir til að stuðla að betri hag heildarinnar þrátt fyrir að vita ekki fyrirfram hver ávinningurinn af þeirri fórn gæti verið. Kenningar um félagsauð gera okkur kleift að skilja hvers vegna sumum samfélögum vegnar betur en öðrum. Þar sem félagsauðurinn er lítill er líklega lítið traust á milli einstaklinga sem kemur niður á allskyns samstarfi, samningum og viðskiptum af öllu tagi. Því er talið að margvíslegar aðferðir til íbúasamráðs og lýðræðis geti eflt félagsauð (Steinunn Hrafnisdóttir 2012, 71; Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir 2012, 71). Félagsauður og félagsvirkni er almennt talin hafa jákvæð áhrif innan sveitarfélaga. Í þeim skilningi ætti það að vera eitt af markmiðum í stefnumörkun sveitarfélaga að stuðla að félagsvirkni íbúa og markmið að virkja þá innan flestra málaflokka, s.s. skipulagsmála, velferðar- og menntamála, stjórnkerfisins og íbúalýðræðis. Félagsauð má styrkja með því að auka þátttöku íbúa og virkni þeirra í stefnumótun sveitarfélaga og framkvæmd við opinber verkefni. Sveitarfélögin geta stuðlað að þessari styrkingu með auknu íbúalýðræði sem má útfæra með ýmsum hætti. Þátttaka, félagslegt traust og almenn gagnkvæmni myndar grunnþætti félagsauðs, allir þessir þættir stuðla að því að íbúarnir verði viljugri til þess að vinna saman og vinna að lausnum sameiginlegra mála. Félagsauður skilar sér í meiri samstarfshæfni samfélaga með þessu, því má tala um nálægðina og mikilvægi hennar í þessu samhengi. Sveitarfélög eru í lykilaðstöðu til að nýta félagsauð sem stefnumótunartæki þar sem nálægðin gegnir einnig lykilhlutverki. Félagsauður er talinn vera sjálfstýrkjandi afl, virk þátttaka íbúa í félagastarfi og ákvarðanatöku eflir félagsauðinn, einnig virkni og áhuga íbúa á skilvirkari stjórnsýslu (Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir 2012, 77-79).

### 3 Lýðræðiskenningar

Hugtakið lýðræði (e. Democracy) hefur margar birtingamyndir þar sem mismunandi skilningur er lagður í hugtakið. Lýðræði þýðir stjórn fólksins samkvæmt grískri merkingu þess. Helstu birtingamyndir lýðræðis er t.d. fulltrúalýðræði og beint lýðræði (Stefán Karlsson 1998, 83). Lýðræði er í stöðugri þróun og eru aðferðir til að bæta og auka lýðræði stöðugt að breytast og nýjar bætast við. Lýðræði kemur í veg fyrir samþjöppun valds og tryggir þar með borgurum grundvallarréttindi og víðtækt persónufrelsi. Íbúar lýðræðisríkja búa við pólitískan jöfnuð, meiri velmegun og öðlast ákveðin þroska við þátttöku í stjórnámálum svo eitthvað sé nefnt (Gunnar Helgi Kristinsson 2006, 26). Kenningaskólarnir leggja mismunandi merkingu í lýðræðishugtakið og túlka það misjafnt sín á milli. Birtingamynd lýðræðishugtaksins hefur m.a. verið sú að lýðræði sé hugsjón sem væri gott markmið til þess að stefna að. Lýðræði hefur einnig verið lýst sem óraunhæfri kenningu sem standist ekki raunveruleikann og því er ómögulegt að ganga út frá því sem stjórnarformi.

#### 3.1.1 Kjarnræðiskenningin

Kjarnræðiskenningin (e. Elitism) mótaðist út frá ítölsku fræðimönnunum Gaetano Mosca og Vilfredo Pareto við lok 19. aldar og upphaf 20. aldar. Fræðimenn kjarnræðisskólans ganga út frá því að lýðræði sé félagslegt kerfi, þar sem einstaklingarnir eru virkir þátttakendur í ákvarðanatöku en fólk sem myndar kerfið hefur æðsta valdið. Þ.e.a.s. fulltrúalýðræði þar sem fólk er kosið af einstaklingum samfélagsins til þess að framkvæma vilja einstaklinganna (Þorsteinn Magnússon 1979, 14). Kjarnræðiskenningin gengur út frá því að lýðræði sé goðsögn sem ekki sýni raunveruleikann heldur sé blekkjandi stjórnarform. Lýðræði sýnir því ekki hvernig raunveruleikinn innan stjórnámálanna sé í raun og veru. Valdið er ekki í höndum einstaklinganna sem kjósa sér fulltrúa í æðstu stöður heldur er það fámenn elíta sem hefur völdin til ákvarðanatöku. Pólitísk þátttaka íbúa samfélagsins er því einungis blekking (Þorsteinn Magnússon 1979, 55). Fræðimenn kjarnræðisskólans skilgreina muninn á hinu formlega valdi og hinu raunverulega. Með raunsærri athugun kjarnræðiskenningarinnar liggur það fyrir að hið formlega vald samfélagsins sýnir ekki hinn rétta raunveruleika þar sem pólitíski veruleikinn er sá að fjöldinn ræður í raun og veru ekki. Mosca taldi lýðræði ekki vera framkvæmanlegt vegna þess að dreifing valdsins sem hugmyndin um lýðræði byggist á er blekking og ekki raunveruleiki. Mosca gekk út frá því að valdið væri ætíð í höndum fámennrar elítu ákveðinnar valdastéttar. Þannig er valdið ekki í höndum eins manns né hjá almenningi heldur er það í höndum fámennrar elítu sem skipar hinar æðstu pólitísku valdastöður samfélagsins sem taka allar helstu mikilvægu ákvarðanir þess. Kjarnræðisskólinn telur elítuna tilheyra vísindalegu lögmáli sem einkenni öll samfélög, samkvæmt pólitískri

þróunarsögu mannsins. Michels kemst að sömu niðurstöðu og Mosca að innan allra flókinna og stórra stofnana verður til fámennisstjórn sem trónir efst með valdið. Fámennisstjórnin er ákveðin elíta sem er einsleit og tekur ekki miklum breytingum þar sem sömu einstaklingarnir verða við völd til lengri tíma og aðrir komast því tæplega að. Vandinn við þessa stöðnun í kerfinu að sami einsleiti hópurnir sitji við völd og nýjir ólíkir aðilar komist ekki að er að finna í skipulaginu á kerfinu samkvæmt Michels, hann telur skipulag leiða af sér fámennisstjórnina þar sem kjósendur kjósa yfirráð sitt til þess að stjórna. Skipulagið sem Michels talar um einkennir þessar stóru og flóknu stofnanir. Lýðræði er því samkvæmt honum ósamrýmanlegt stórum og flóknum stofnunum. Mosca vill hins vegar meina að fulltrúalýðræðið sjálft sé ólýðræðislegt fyrirkomulag þar sem ýmsum aðferðum sé beitt til þess að ákveðinn fulltrúi fái kosningu, þar spilar forysta flokka og hópar einstaklinga inn í sem þrýstingur á óskipulagðan meirihluta. Þeir sem sitja yfirleitt efst í valdakjarna allra sviða samfélagsins mynda einsleitan hóp sem einkennist af tekjuháum og vel menntuðum einstaklingum. Oft eru það fjölskyldur eða hópar sem hafa einhver fjölskyldutengsl sem eru efst í valdakjarnanum. Æðstu embættismenn og valdaaðilar hafa færst auðveldlega á milli sviða og embætta, það er talin vera afleiðing mikillar miðstýringar á sviði stjórnmalanna. Yfirleitt eru það þrjár valdastofnanir í samfélaginu sem vinna saman og tryggja sína hagsmuni með samvinnu (Þorsteinn Magnússon 1979, 13-23). Lýðræðiskenningin getur ekki útskýrt valddreifingu samfélagsins samkvæmt kjarnræðiskenningunni vegna þess að fjöldinn hefur ekki það vald til þess að stjórna með einhverjum hætti og því eru þau stjórnarform sem samfélagið býr yfir í andstöðu við lýðræðiskenninguna. Fræðimenn kjarnræðisskólans hafa þó mismunandi útskýringar sem leiða af sér sömu niðurstöðu (Þorsteinn Magnússon 1979, 13-23).

### 3.1.2 Margræðiskenningin

Margræðiskenningin (e. Pluralism) telur lýðræði fela í sér aðferð sem stjórnun samfélagsheildarinnar ætti að tileinka sér. Aðferðin felur í sér regluverk sem lýsir eðli valdakerfisins, hvernig forystan og fjöldinn eiga í samskiptum hvort við annað (Þorsteinn Magnússon 1979, 55). Margræðiskenningin gengur út frá því að við ákvarðantöku komi áhrif eins eða fleiri forystukjarna að. Samkvæmt bandaríska stjórn málafræðingnum Robert Dahl eru það margir mismunandi hópar forystumanna sem ekki eru háðir hvor öðrum líkt og stuðningsmenn kjarnræðiskenningarinnar vilja meina (Þorsteinn Magnússon 1979, 29-41).

Margræðiskenningin gengur út frá því að ekki ríki pólitískt jafnræði í samfélaginu þar sem að valdið er sérhæft og dreift á mismunandi einstaklinga og hópa og því hafi þeir ekki jöfn áhrif á stjórnmalastefnu samfélagsins. Einstaklingar innan stjórnmalanna eru sagðir búa yfir pólitískum björgum. Þær pólitísku bjargar sem einstaklingur býr yfir geta verið mismiklar og af fleiri en einum toga en ef einstaklingur býr yfir miklum pólitískum björgum þarf það ekki

að leiða til þess að hann hafi mikil pólitísk völd né öfugt og því er ekki hægt að tala um ákveðin elítu kjarna sem að hafi yfirhöndina yfir völdum í samfélaginu (Þorsteinn Magnússon 1979, 29-41).

Dahl rannsakaði valdakerfi á mismunandi málefnasviðum og vildi sjá hvernig ákvarðanatöku á hverju sviði gengi fyrir sig. Hann komst m.a. að því að það var tiltölulega fámennur hópur sem hefði völdin í höndum sér en valdið var þó sérhæft og náði ekki á milli sviða, þ.e. ekki stóð einn valdahópur á bakvið allar ákvarðanir þvert á sviðin (Þorsteinn Magnússon 1979, 29-41).

Margræðiskenningin lítur svo á að samfélagið í heild sinni geti verið lýðræðislegt þó svo að flestar stofnanir þess séu það ekki þar sem minnihluti samfélagsins komi einnig að ákvarðanatöku. Margræðiskenningin telur að lýðræði geti virkað sem stjórnarform fyrir allt samfélagið en ekki fyrir einstakar stofnanir enda gengur kenningin ekki út frá því að lýðræði feli í sér mikla þátttöku einstaklingsins. Margræðiskenningin skilgreinir lýðræði líkt og fulltrúalýðræði, sem það stjórnarform sem notast er við til þess að velja sér fulltrúa í forystu sem er ábyrg gagnvart almenningi í reglubundnum kosningum (Þorsteinn Magnússon 1979, 29-41).

Joseph Schumpeter skilgreinir lýðræðishugtakið sem pólitíska aðferð, ákveðið skipulag til þess að taka ákvörðun er varðar opinber málefni, löggjöf og stjórnsýslu. Pólitísk aðferð samkvæmt Schumpeter er það vald einstaklings til þess að taka pólitískar ákvarðanir. Til þess þarf einstaklingurinn að sækjast eftir opinberu valdi og fá þar með atkvæði kjósenda. Margræðiskenningin gengur út frá því að stjórnmaflokkar séu grunneining stjórnmalakerfisins, lýðræðið og flokkakerfið spili saman. Meginforsendan fyrir lýðræði liggja í höndum stjórnenda flokkanna því þeir mynda valkostina og samkeppnina, án flokkanna væri ekki lýðræði. Samkeppni flokkanna sín á milli við að ná kjöri myndar aðstæður fyrir frelsi einstaklingsins til þess að velja og hafna, auk þess vinnur slík samkeppni að því að efla lýðræðið samkvæmt fræðimanninum Giovanni Sartori. Lýðræði er því aðferð til þess að koma á samkeppni flokka í samfélaginu samkvæmt margræðiskenningunni. Margræðiskenningin hafnar því þeirri hugmynd lýðræðiskenningarinnar að til sé virkur og vel upplýstur lýðræðislegur kjósandi heldur leggur hún meiri áherslu á stjórnmalaflokka og samkeppni þeirra frekar en þátttöku einstaklinganna. Þar sem rannsóknir hafa sýnt fram á áhugaleysi og þekkingarskort almennings á stjórnmalum, því sé ekki mikilvægt að reyna að virkja þá óvirku því það gæti raskað jafnvægi stjórnmalakerfisins þar sem lítil menntun og þröngsýni einkennir hin almenna óvirka einstakling í stjórnmalum samkvæmt fræðimönnum margræðisskólans (Þorsteinn Magnússon 1979, 29-41).

### 3.1.3 Þáttökukenningin

Þáttökukenningin (e. participatory theory) gengur út frá því að lýðræði sé ákveðið markmið sem stefna skuli að. Markmiðið er einstaklingurinn og þátttaka hans í samfélaginu og skilningur hans á því og hvernig það virkar. Með því að einstaklingurinn sé virkur þátttakandi í ákvarðanatöku og stefnumótunarferli sé það leið í átt að því að uppfylla markmið lýðræðisins (Þorsteinn Magnússon 1979, 55-56).

Líkt og Bandaríkjamaðurinn Lane Davis bendir á er lýðræðiskenningin hlaðin gildum, hún felur því í sér siðferðisleg markmið og leiðir til þess að ná þeim markmiðum. Þáttökukenningin segir markmið lýðræðis vera að mennta einstaklinginn en til þess þyrfti að auka möguleikan á þáttöku hans í að vinna að lausn vandamála sem snerta samfélagið í heild og stjórnun þess. John Stuart Mill og franskri heimspekingurinn J.Rousseau gengu út frá því að þátttaka einstaklingsins í samfélaginu og stjórnun þess væri liður í menntun hans og þroska, því töldu þeir nauðsynlegt að einstaklingurinn tæki þátt í að taka ákvarðanir sem snertu líf hans og umhverfi. Þátttaka einstaklingsins eykur einnig þekkingu og ábyrgðartilfinningu, með því væri hægt að koma í veg fyrir að einsleitir hagsmunir og sjónarmið stjórni samfélaginu. Einstaklingurinn getur aukið frelsi sitt með þáttöku í ákvarðanatöku er varðar mótun umhverfisins (Þorsteinn Magnússon 1979, 42-48).

Léleg þátttaka einstaklinga í ákvarðanatöku og stefnumótun samfélagsins veldur því að einstaklingarnir eru ekki vel að sér í mikilvægum pólitískum málefnum. Þennan vanda er hægt að leysa með aukinni þáttöku samkvæmt þáttökukenningunni og auka þar með lýðræðið. Aukin þátttaka krefur íbúa samfélagsins um meiri virkni heldur en aðeins að kjósa á nokkurra ára fresti, aukin virkni felst í því að vera vel að sér í málefnum líðandi stundar og öðlast þar með þekkingu sem nýtist til að taka ákvörðun og taka þátt í stefnumótun. Ef meginþorri einstaklinga samfélags eru ekki vel að sér í pólitískum málefnum er það umhverfi stjórnmalanna eitt af því sem þarf að breytast. Auknir möguleikar til þáttöku verða að standa til boða í samfélaginu. Þáttökumöguleikar auka virkni og áhuga einstaklinganna á stjórnmalum sem kemur m.a. fram í niðurstöðum rannsókna Almond og Verba. Sú niðurstaða styður einnig við kenningar Rousseau og Mill um að menn verða hæfari þátttakendur í stjórnmalum með aukinni þáttöku. Mill telur sveitarfélögin sem lægri stjórnunareiningar vera mikilvægan menntunargrundvöll fyrir lýðræði, þar eru pólitískar stofnanir í lykilhlutverki. Þáttökukenningin viðurkennir þó að sumar stjórnvaldsákvarðanir er snerta heildina séu þess eðlis að þær verði að vera teknar af fáum og því hafnar kenningin ekki fulltrúalýðræðinu heldur telur hún að heildarstjórnin verður að vera í höndum fulltrúa (Þorsteinn Magnússon 1979, 42-48).

Þáttökulýðræði er ekki ætlað að koma í staðinn fyrir fulltrúalýðræði né að vinna gegn því, heldur er því frekar ætlað að styðja við það og stuðla að betri ákvarðanatöku og mynda



meiri sátt um niðurstöður sem kjörnir fulltrúar bera ætíð ábyrgð á þegar upp er staðið. Fjölmargar aðferðir eru til svo að einstaklingurinn getur tekið þátt en ekki er hægt að fullyrða hvaða aðferðir þátttökulýðræðisins uppfylli markmið sveitarfélaganna betur en aðrar, þar sem ólíkar aðferðir geta hentað mismunandi sveitarfélögum við mismunandi aðstæður. Íbúafjöldi getur m.a. haft áhrif á hvaða aðferð þátttökulýðræðis henti hvaða sveitarfélagi en stærri sveitarfélög þurfa að efla skilyrði til þátttöku til þess að þátttökulýðræði geti dafnað þar (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 78,91).

### **3.1.4 Popúlískar- og frjálslyndar kenningar**

Popúlískar kenningar leggja megináherslu á að virkja íbúa til þátttöku. Tilgangurinn með þátttöku íbúa í lýðræðislegu stjórnkerfi er að gera stjórnkerfið næmt fyrir þörfum þeirra og hagsmunum (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 55). Bein aðkoma að ákvarðanatöku og þátttaka í stjórnmalaflokkum fellur einnig undir popúlískar kenningar. Slík þátttaka hefur dregið úr deilum innan sveitarfélagsins en því meiri sem þátttakan er því fjölbreyttari hóp samfélagsins endurspeglar flokkurinn. Önnur þátttökuform hafa einnig jákvæð áhrif á lýðræði og stjórnmal sveitarfélaganna. Það getur verið mismunandi hvaða form þátttöku hentar að nota hverju sinni. Vönduð kynning fyrir íbúana ásamt samræðu á milli íbúa og stjórnsýslu til að vinna að lausn vandamála viðkomandi sveitarfélags er líklegt til þess að skila árangursríkum niðurstöðum. Árangursrík niðurstaða er líklegri til að finnast á þeim vettvangi frekar en með beinni atkvæðagreiðslu, það þátttökuform hefur verið umdeilt á meðal sveitarfélaga (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 177-178).

Popúlískar kenningar hafa verið gagnrýndar fyrir að ganga út frá því að þátttaka íbúa sé einungis góð en gagnrýnendur vilja meina að það sé ekki raunhæft að hafa vilja íbúanna að leiðarljósi í opinberri ákvarðanatöku. Það réttlætir þó ekki að fámennur hópur stjórnmalamanna, sérfræðinga og hagsmunaaðila stýri opinberri ákvarðanatöku afskiptalaust. Slíkt umhverfi geti ýtt undir spillingu og sérhagsmunir stjórnenda geta orðið framar en hagsmunir samfélagsins í heild. Því er mikilvægt að þegar stjórnkerfi sveitarfélaganna eru mótuð sé þar skapað eðlilegt aðhald með stjórnendum án þess að það komi niður á ákvarðanatöku og forystu en jafnframt að það vinni gegn spillingu og sérhagsmunum forystunnar (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 119).

Frjálslyndar kenningar leggja aðallega áherslu á hættuna á misbeitingu opinbers valds (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 177-178), lítil þátttaka almennings í stjórnmalum er ekki áhyggjuefni svo framarlega sem fólk kjósi í kosningum (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 77). Flókin tengsl geta skapast á milli lýðræðiskerfisins við valdakerfi sveitarfélaganna þegar að pólitískir bæjarstjórar eru við völd í sveitarfélaginu, þar eru þeir pólitískir leiðtogar fyrir flokkinn sinn en á sama tíma í forystu fyrir stjórnsýsluna. Við þessar aðstæður getur fagleg

stjórnsýsla orðið undir og valdið því að aðhaldið sem að hún getur verið fyrir pólitískan meirihluta veikist. Íbúar sveitarfélaga finnst þeim oft mismunað við slíkar aðstæður og að sveitarstjórnin sýni minnihlutanum litla sanngirni þegar áhrifamiklir viðskiptahagsmunir eru annarsvegar. Lítil virkni íbúa á milli sveitarstjórnakosninga veldur því að pólitískir bæjarstjórar búa ekki við nægjanlegt aðhald þegar að litið er til lýðræðiskerfis sveitarfélaganna sem stjórnkerfis (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 177-178).

Þrátt fyrir litla virkni íbúanna á milli sveitarstjórnakosninga virðist vera mikill stuðningur við þátttöku í ákvörðun innan sveitarfélaganna þar sem að tveir þriðju hlutar bæði íbúa og kjörinna fulltrúa telja það mjög eða frekar góða breytingu að ákveðin prósentu íbúa geti kallað eftir atkvæðagreiðslu um viss mál sem bendir til þess að lýðræðishugsun sveitarstjórnarstigsins falli undir popúlískar lýðræðishugmyndir en aftur á móti virðist mikil áhersla vera lögð á samstöðulýðræði þar sem næstum tveir þriðju hluti kjörinna fulltrúa telja það vera forgangsmatarið að hafa íbúahópa ánægða heldur en að sveitarstjórn ráði eins síns liðs ákvörðunum, þetta sýnir að popúlískar lýðræðishugmyndir hafa ekki yfirhöndina á sveitarstjórnarstiginu (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 63). Sterk og fagleg stjórnsýsla virðist samkvæmt þessu vera líklegri til þess að auka stuðning og traust íbúanna til sveitarfélaganna þar sem íbúar upplifa sanngirni og óhlutdrægni í ákvörðunum og þjónustu. Aðhald með öflugri og faglegri stjórnsýslu fæst m.a. með aukinni þátttöku íbúa og samráði við þá. Mikilvægt er að efla samskipti við íbúana samhliða því að efla faglegu hlið stjórnsýslunnar þar sem að íbúarnir eru þeir sem að nýta þjónustu hennar (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 176).

## 4 Íbúasamráð – lýðræðistilraunir eftir hrun

Ýmsar tilraunir höfðu verið gerðar til þess að efla lýðræði á sveitarstjórnarstiginu fyrir hrun, m.a. höfðu mörg sveitarfélög prófað íbúáþing. Eftir efnahagshrunið varð til enn meiri hvati til þess að finna nýjar leiðir til þess að auka og bæta lýðræði. Markmiðið var að koma í veg fyrir frekari deilur innan sveitarfélaga og takmarka þá gjá sem myndast hafði á milli stjórnenda og íbúa sveitarfélaganna. Víðtækt samráð á milli íbúa sveitarfélaga og stjórnenda þess hefur notið mikillar hylli bæði í sveitarfélögunum og annars staðar í samfélaginu.

Sveitarstjórnarlögin tóku miklum breytingum eftir hrunið hvað varðar samráð við íbúa og þ áttöku þeirra í ákvarðanatökufurli stjórnsýslunnar. Í sveitarstjórnarlögunum frá árinu 1998 koma hugtökin samráð og lýðræði hvergi fram, hins vegar eiga sér stað miklar breytingar í sveitarstjórnarlögunum 2011. Tíundi kafli sveitarstjórnarlaganna frá 2011 felur í sér mikilvæg nýmæli um samráð sveitarstjórna við íbúa, þar má nefna borgarafundi, íbúáþing og íbúakosningar sem nú eru bundin í lög, þó eru þetta aðeins ráðgefandi aðferðir fyrir sveitarfélögin nema að annað sé ákveðið fyrirfram. Tilgangurinn er þó ekki að stilla sveitarfélögum upp með hvernig þau eiga að útfæra samráð við íbúa sína heldur eru um leiðbeinandi reglur að ræða og ákveðnar leiðir til samráðs fyrir sveitarfélögin til þess að fara eftir. Mikilvægt er að leita eftir víðtækri samstöðu meðal íbúa varðandi einstakar ákvarðanatökur og ekki síður mikilvægt fyrir sveitarfélögin að geta gripið í slíkar leiðbeinandi reglur (Innanríkisráðuneytið 2012, 12-13). Það virðist einnig vera krafa bæði íbúa og kjörinna fulltrúa að sveitarstjórn skuli vera næm á þarfir og óskir íbúa sinna frekar en að leggja áherslu á meirihlutaræði en um 64% íbúa í könnun Gunnars Helga Kristinssonar árið 2009 telja að sveitarstjórnamenn ættu frekar að teygja sig í átt að samstöðu við óánægða íbúahópa og sögðust 90% kjörinna fulltrúa að frekar ætti að leggja áherslu á samstöðu en að meirihlutinn réði. Þarna kemur í ljós ríkur stuðningur við samstöðulýðræði rétt eftir efnahagshrunið en áherslan á samstöðu kallar á flóknari stjórnámál heldur en populískar og frjálslyndar kenningar gera ráð fyrir (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 62-63).

Samráð við íbúa hefur skapað frið um verkefni eða þjónustu á vegum sveitarfélaga og því ein áhrifamesta lýðræðishugmyndin sem sveitarfélög geta stuðst við í samskiptum sínum við íbúa, en þó er mismunandi hvaða form samráðs sé notað hverju sinni og við hvaða aðstæður (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 78).

Samstöðulýðræði hefur farið vaxandi á undanförunum áratugum og áhuginn á því aukist, þar sem mörg form og margar útfærslur eru til þá er góð reynsla sveitarfélaganna komin á sum þeirra forma sem notast er við. Ráðgjafafyrirtæki, stjórnendur og íbúahreyfingar hafa sýnt þessu aukinn áhuga og sérhæfa sum fyrirtæki sig í aðferðum til þess að styrkja samráð á milli stjórnvalda og íbúa (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 78).

Sveitarfélög hafa samráð við íbúa sína í þeim megin tilgangi að skapa frið um tiltekin málefni. Gunnar Helgi Kristinsson prófessor við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands hefur dregið saman aðferðir til samráðs og þátttöku á sveitarstjórnarstiginu og skiptir þeim upp í þrjá flokka. Fyrst er það kynning sem er grundvallarform íbúasamráðs og er ætluð til þess að veita upplýsingar en það er hætta á því að hún geti auðveldlega breyst yfir í áróður og því mikilvægt að vanda vel til verka, þó sérstaklega þegar umdeild mál eru annars vegar. Til þess að samráð eigi sér stað sem nýtur trausts er mikilvægt að upplýsingagjöf og gegnsæi skili sér alla leið að enda ákvarðanatökufærlisins. Næst er það samræða sem er það form samráðs sem felur það í sér að viðhorf og óskir íbúanna ná til stjórnvalda og úr því verður til samtál þar sem skipst er á upplýsingum í gegnum allt stefnumótunarferlið, frá vandamáli yfir í framkvæmd niðurstöðu. Samræða getur verið allt frá því að vera persónuleg samskipti yfir í að vera formleg aðferð, t.d. íbúáþing, skoðanakannanir eða ráðgefandi almennar atkvæðagreiðslur. Átök og deilur virðast vera sjaldgæfari hafi íbúarnir þá tilfinningu að sjónarmið þeirra og hagsmunir komist að við undirbúning ákvarðanatöku. Þriðja form samráðs felur í sér athugun á því hvaða áhrif íbúarnir hafa, þ.e.a.s. hvernig er brugðist við óskum íbúanna. Slík athugun á sér stað ýmist á fundum, umræðum, gegnum íbúasamtök, einnig geta ráðgjafafyrirtæki haft tök á því að stýra ferlinu í þá átt að hægt sé að skoða hvaða áhrif íbúarnir í raun og veru hafa. Áhrif íbúanna á ákvörðun stjórnvalda getur jafnvel orðið bein áhrif á ákvörðun stjórnvaldanna (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 80-81).

John Hibbing og Elizabeth Theiss-Morse telja að meirihluti almennings hafi sterkar skoðanir á fáum málum ef einhverjum sem stjórnvöld eru fást við. Almennigur vill þó hafa lýðræðið sýnilegt og ábyrgt á þann veg að þegar almenningur vill hafa áhrif þá sé það mögulegt. Það vill hafa þann möguleika á að hafa áhrif til staðar þó svo að það sé ekki mikill vilji til þess að hafa stöðug afskipti eða að setja sig inn í mál sem að stjórnvöld fást við (Stoker 2006, 87).

#### **4.1 Þátttökustiginn**

Bandaríska fræðikonan Sherry R Arnstein kom fram með þátttökustigann (e. A Ladder of Citizen Participation) árið 1969 til þess að einfalda útskýringar á þátttöku almennings í stjórnkerfinu. Arnstein var mjög fylgjandi aukinni þátttöku almennings í sínu nær umhverfi og á þátttökustigi hennar mikið erindi í umræðuna um lýðræðisumbætur á Íslandi. Arnstein setur upp átta þrepa stiga sem lýsir hvar og hvernig þátttaka almennings hefst og með hvaða hætti.

**Tafla 1. Þáttökustigi Arnstein (Arnstein, 1969, 216-224).**

8	Bein áhrif	
7	Fulltrúavald	6-8 → Íbúalýðræði
6	Samstarf	
5	Friðun	
4	Samráð	3-5 → Málamyndunaraðgerðir
3	Upplýsingar	
2	Meðferð	1-2 → Engin þátttaka
1	Stjórnun	

Fyrstu tvö þrepin gera ekki ráð fyrir neinni þátttöku almennings. Þar er stjórnun (e. Manipulation) í fyrsta þrepinu og meðferð (e. Therapy) í öðru. Þar leitast stjórnvöld ekki við að hleypa almenningi að til þess að hafa áhrif heldur reyna þau að hafa áhrif á almenning með því að upplýsa þau og jafnvel fá hann til þess að hverfa frá fyrri viðhorfi til málefnis með stjórnun og áróðri. Þáttökulýðræði er því ekki að finna í fyrstu tveimur þrepum stigans. Þrep þrjú til fimm fela í sér ákveðið byrjunarstig á því að virkja almenning til þátttöku. Þrep þrjú felur í sér upplýsingar (e. Informing) frá stjórnvöldum og þrep fjögur felur í sér samráð (e. Consultation). Þessi tvö þrep tryggja aðeins að rödd almennings heyrst og hlustað verði á þau en ekki að þau hafi örugglega áhrif alla leið í ákvarðanatöku og því er þetta heldur veikt þáttökulýðræði. Í fimmta þrepi er friðun (e. Placation), þar færast völdin eilítið nær íbúunum þar sem þeir geta tekið þátt í ákvarðanatöku en það er svo í höndum stjórnvalda að skera úr um hvort framlag þeirra verði tekið gilt. Sjötta til áttunda þrep færir okkur í íbúalýðræði. Sjötta þrep vísar í samstarf (e. Partnership) á milli almennings og stjórnvalda. Slíkt samstarf byggist á því að almenningur getur tekið þátt í málamiðlunum og samið við stjórnvöld um niðurstöður ákvarðana. Efstu tvö þrepin, fulltrúavald (e. Delegated power) og bein áhrif almennings (e. Citizen control), veita almenningi raunverulegt vald til þess að hafa áhrif. Sjöunda þrepið veitir almenningi þá stöðu að samningaviðræður á milli þeirra og stjórnvalda leiðir til þess að almenningur getur náð að vera ráðandi í ákvarðanatöku yfir tilteknu málefni. Almenningur velur sér fulltrúa sem tekur þátt í ákvarðanatöku með stjórnvöldum fyrir hönd kjósenda sinna. Íbúalýðræði næst að fullu í áttunda þrepinu þegar að íbúar hafa bein áhrif á ákvarðanatökufærlíð (Arnstein, 1969, 216-224).

Gunnar Helgi Kristinsson (2005) kemur fram með einfaldari útgáfu af þátttökustiga Arnstein sem hefur aðeins þrjú þrep í stað átta þrepa stiga.

**Tafla 2. Þátttökustigi Gunnars Helga (Gunnar Helgi Kristinsson 2005).**

3	Valdaafsal	Bein áhrif íbúa
2	Samstarf	Fulltrúalýðræði
1	Kynning	Fulltrúalýðræði

Fyrsta þrepið felur í sér kynningu sem felur það í sér að stjórnvöld heldur kynningu fyrir íbúa sína til þess að gefa þeim færi á því að koma með athugasemdir áður en ráðist er í framkvæmdir. Þegar kynningin fer fram eru áformin nokkuð fastmótuð og er það í höndum embættis- og stjórnámálanna hvernig er tekið við athugasemdum frá íbúum sem hafa á þessu stigi mjög takmörkuð áhrif. Annað þrepið felur í sér samstarf íbúa og stjórnsýslunnar. Þar fá íbúarnir meira tækifæri heldur en í fyrsta þrepinu til þess að koma að ákvarðanatöku. Ýmist er leitað til íbúa á frumstigum skipulagsvinnu og leitað er eftir athugasemdum og óskum frá öllum hagsmunaaðilum sem málið varðar. Í þriðja þrepinu á sér stað ákveðið valdaafsal. Þar er atkvæðagreiðsla orðin bindandi fyrir sveitarstjórnina. Kjörnir fulltrúar fara ekki með valdið í þeirri ákvörðunartöku og hafa því afsalað valdi sínu í hendur íbúanna (Gunnar Helgi Kristinsson 2005).

## 5 Aðferðafræði

Markmiðið með þessari ritgerð er að bera saman þrjár lýðræðisstefnur og skoða þar með tilurð þeirra, markmið og árangur. Lýðræðisstefnurnar sem að um ræðir eru frá Mosfellsbæ og Garðabæ en lýðræðisverkefni Reykjavíkur er tekið með til samanburðar því það er sett fram á svipuðum tíma og gegnir sama hlutverki fyrir íbúana.

Innan félagsvísindanna er notast við meginlegar (e. Quantitative research) og eigindlegar rannsóknir (e. Qualitative research). Að þessu sinni er notast við eigindlega rannsókn aðferð, sú nálgun í rannsóknum og greiningu felur í sér m.a. viðtöl til að nálgast dýpri skilning á efninu einnig falla tilviksrannsóknir undir eigindlegar aðferðir (Blumberg, Cooper og Schindler 2011, 499-500). Tilviksrannsóknir (e. Case study) leggja áherslu á að setja í samhengi á nákvæman hátt greiningu á einu eða fleiri tilvikum. Tilviksrannsókn gefur tækifæri til þess að kafa dýpra í viðfangsefnið (Blumberg, Cooper og Schindler 2011, 488). Tilviksrannsóknir leitast við að samtvinna og greina frá flókinni félagslegri virkni til þess að útskýra þá þætti sem koma að því að móta þessa félagslegu virkni. Tilviksrannsóknir gera ráð fyrir því að hinn félagslegi veruleiki sé búinn til í gegnum félagslega víxlverkun sem á sér í stað í tilteknu samhengi og sögu. Einnig reyna tilviksrannsóknir að útskýra og bera kennsl á tilvikin áður en reynt er að greina þau og mynda um þau kenningu (Stark og Torrance 2005, 33-34).

Kosturinn við tilviksrannsóknir er að þær kafa dýpra í einstaka tilvik sem gefur betri og dýpri umfjöllun um tilvikið til þess að skilja það betur frekar en að alhæfa út frá því yfir á önnur tilvik af sama tagi. Það er kostur við tilviksrannsókn að hún getur tekið dæmi um viðfangsefnið, notað ýmsar aðferðir og gögn til þess að rannsaka það í þaula. Með því fæst innihaldsrík lýsing á tilvikinu út frá sjónarhorni þátttakandans. Einn af meginókostum tilviksrannsókna er að rannsakandinn getur haft áhrif á rannsóknina og niðurstöður með hlutdrægni sinni (Stark og Torrance 2005, 33-34).

Rannsóknarspurning verkefnisins er eftirfarandi: Hver er tilurð, markmið og árangur lýðræðisstefna í Garðabæ og Mosfellsbæ og lýðræðisverkefna Reykjavíkur.

Tilvikin í þessari rannsókn eru þrjú, lýðræðisstefna Garðabæjar, Mosfellsbæjar og lýðræðisverkefni Reykjavíkur, *Betri Reykjavík*. Gögnum var safnað saman með því að taka viðtöl við forsvarsmenn sveitarfélaganna og voru notaðar hálf opnar spurningar til þess að styðjast við, sjá í viðauka. Hálf skipulögð viðtöl (e. Semi-structured interviews) voru notuð. Þá eru spurningarnar fyrirfram mótaðar en þær hafa ekki fyrirfram ákveðin svör eða valmöguleika heldur eru spurningarnar opnar en hafa þann möguleika að hægt er að spyrja auka spurninga út frá svari viðmælandans til að fá dýpri svör og þekkingu við hverri spurningu (Blumberg, Cooper og Schindler 2011, 502).

Lýðræðisstefnur eru eins og fyrr segir fáar á Íslandi. Lítið er til af efni um lýðræðisstefnur á Íslandi og var ákveðið að notast við viðtöl til þess að kynnast efninu betur. Flest allt efni sem er að finna um lýðræðisstefnur kemur frá dr.Gunnari Helga Kristinssyni og Sambandi Íslenskra Sveitarfélaga sem Gunnar Helgi hefur unnið mikið með. Lýðræðisstefnur sveitarfélaga hafa ekki verið skoðaðar og bornar saman með þessum hætti áður. Fjallað hefur verið um *Betri Reykjavík* útfra íbúalýðræði og þáttökulýðræði með áherslu á rafræna þáttinn en verkefnið hefur ekki verið borið saman við stefnur eða verkefni annarra sveitarfélaga. Þar sem aðeins þrjú sveitarfélög hafa lýðræðisstefnu var ákveðið að taka lýðræðisverkefni Reykjavíkur með í samanburðinn. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu sem eru með lýðræðisstefnu eru tvö og ákveðið var að senda fyrirspurn með tölvupósti til Garðabæjar, Mosfellsbæjar og Reykjavíkur, hvort möguleiki væri að fá að taka viðtöl fyrir BA-ritgerð um lýðræðisstefnur. Jafnframt var verkefnið stuttlega kynnt. Þriðja sveitarfélagið, Dalabyggð, sem hefur lýðræðisstefnu er úti á landi. Til að auðvelda rannsóknarvinnu og samanburð var ákveðið að halda sig við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Beðið var um að fá að taka viðtöl við aðstandendur lýðræðisstefnanna og sáu sveitarfélögin um að koma með tillögu um viðmælendur og bóka viðtalið. Fyrir hönd Garðabæjar var tekið viðtal við Gunnar Einarsson bæjarstjóra sveitarfélagsins, upplýsingastjórinn sem vann einnig að lýðræðisstefnunni var staddur erlendis í námi en tölvupóstfangið hjá viðkomandi var gefið upp ef fleiri upplýsingar þ yrfti. Hjá Mosfellsbæ var tekið viðtal við Aldísi Stefánsdóttur forstöðumann þjónustu- og upplýsingamála sem kemur til með að fá lýðræðisstefnuna yfir á sitt verkefnasvið. Að lokum voru það Ásta Guðrún Beck nýr erindreki lýðræðismála hjá Reykjavík, Hilmar Hildarson Magnússon verkefnisstjóri skrifstofu Borgarstjóra sem sá m.a. um lýðræðismál en nú alþjóðamál, og Sonja Wium núverandi verkefnastjóri lýðræðisverkefnis veittu viðtal fyrir hönd Reykjavíkur. Viðtölin tóku allt frá 20 mínútum upp í 40 mínútur, og var stuðst við 10 spurningar sem finna má í viðauka. Viðtölin voru tekin upp á Iphone 5S og að viðtalinu loknu var það afritað í tölvu og unnið úr því.



## 6 Sveitarfélögin

Hér verða sveitarfélögin Garðabær, Mosfellsbær og Reykjavík stuttlega kynnt ásamt lýðræðisstefnum þeirra.

### 6.1 Garðabær

Garðabær var fyrsta sveitarfélagið á Íslandi til þess að setja fram lýðræðisstefnu. Íbúar sveitarfélagsins eru 14.453 talsins samkvæmt nýjustu tölum Hagstofunnar (2015). Með lýðræðisstefnunni vill bæjarstjórn Garðabæjar leggja áherslu á lýðræðisleg gildi og starfshætti. Lýðræðisstefnan var sett fram sem rammi um það samráð sem sveitarfélagið hefur tileinkað sér en það hefur m.a. verið í formi rýnihópa, rafrænna kannana og íbúafunda. Samþykkt stefnunnar sýnir fram á vilja bæjarstjórnarinnar til þess að samráð við íbúa sé skjalfest og viljan til þess að auka tækifærin fyrir íbúana til þess að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun í málefnum sveitarfélagsins. Markmiðið með samráði er að meiri sátt verði um niðurstöðu málefna hverju sinni. Í lýðræðisstefnunni er að finna þá nálgun að lýðræði og virkt samráð sé einn af hornsteinum stjórnkerfisins í Garðabæ. Lýðræðisstefnan er sett upp á skýran og auðlesanlegan máta á heimasíðu Garðabæjar. Markmiðin eru kynnt og einnig leiðir til að ná þeim. Meðal þeirra markmiða er stefnt að þjónusta sveitarfélagsins sé þróuð í samráði við notendur hennar, að stuðlað verði að auknum áhuga og þekkingu íbúanna á málefnum sveitarfélagsins. Jafnframt er stefnt að því að auka möguleika íbúanna til að taka þátt í ákvarðanatöku og stefnumótun. Lýðræðisstefnan var sett fram árið 2010 fyrst allra sveitarfélaga á Íslandi (Garðabær 2010). Í funargerð bæjarráðs Garðabæjar frá 17. nóvember 2009 kemur fram að það hafi lengi verið vilji sveitarfélagsins að virkja íbúa til þátttöku í sveitarfélaginu m.a. með íbúapingi árið 2002 og sveitarfélagið hafi í áraraðir leitað til íbúa við stefnumótun í stórum málum. Í kjölfar efnahagshrunsins á Íslandi hafi traust íbúa til stjórnvalda farið dvínandi og því hafi það verið vilji Garðabæjar að skjalfesta vilja sinn til að hleypa íbúum að ákvarðanatöku og stefnumótun sveitarfélagsins. Í umfjölluninni kemur jafnframt fram að með þessu megi endurvekja traust og um leið efla hið staðbundna lýðræði.

### 6.2 Mosfellsbær

Mosfellsbær hefur haft yfirlýsta lýðræðisstefnu frá árinu 2011. Sveitarfélagið hefur 9.300 íbúa samkvæmt nýjustu upplýsingum Hagstofunnar. Lýðræðisstefna Mosfellsbæjar hefur kaflaskipt markmið jafnframt eru lýsingar á þeim leiðum sem fara á til þess að ná markmiðum. Lýðræðisstefnan er afrakstur samvinnu íbúa, starfsfólks og fulltrúa flokka sem áttu sæti í bæjarstjórn á þeim tíma sem lýðræðisstefnan var mótuð. Meginmarkmiðið með lýðræðisstefnunni var að virkja íbúana til þátttöku og að auka hana í málefnum og stefnumótun sveitarfélagsins. Aukið íbúalýðræði leiðir af sér meiri sátt um stefnumótun og

ákvarðanir sveitarfélagsins. Kaflarnir í lýðræðisstefnunni skiptast í stjórnsýslu og gegnsæi, samráð og íbúakosningar, þekkingu og fræðslu og framkvæmd lýðræðisstefnu. Í undirköflunum eru svo markmið sett fram og leiðir til þess að ná þeim markmiðum (Mosfellsbær 2011).

### 6.3 Reykjavík

Reykjavík er meðal þeirra sveitarfélaga sem hefur komið á stóru lýðræðisverkefni en er þó ekki með yfirlýsta lýðræðisstefnu. Samkvæmt nýjustu tölum Hagstofunnar fyrir árið 2015 eru íbúar Reykjavíkur nú 121.822 talsins. Lýðræðisverkefnin eru tvö sem Reykjavík vinnur að, það er *Betri Reykjavík* og *Betri Hverfi*.

Verkefnið *Betri Hverfi* byggir á þeirri hugmynd að virkja almenning til þátttöku í lýðræðislegri umræðu og ákvarðanatöku sem tengist nærumhverfi íbúanna. Verkefnið snýst um að settur er upp samráðsvettvangur fyrir íbúana og stjórnsýsluna þar sem að hugmyndir fá að koma frá íbúum hverfisins. Þær hugmyndir eru síðan settar inn á vefinn og þar fá hugmyndirnar að þróast og hverfaráð stillir þeim síðan upp fyrir hverfakosningu um hvort framkvæma eigi viðkomandi hugmynd, þá er einnig fjármagnið komið með í kosningunni. Þarna er verið að virkja almenning til þátttöku í fjárhagsáætlunargerð og það fer í gang umræðulýðræði þar sem umræður eiga sér stað á vefnum um hugmyndir sem eru sendar inn og þær þróaðar í samvinnu íbúa og stjórnsýslunnar. Slík lýðræðisleg umræða er umfram þá sem gerist í hefðbundnu fulltrúalýðræði og á sér stað á samráðsvetvangi kjörinna fulltrúa, embættismanna og íbúa (*Betri Reykjavík* 2014). Hugmyndirnar koma beint frá lýðnum og eru því lýðsprottnar.

*Betri Reykjavík* er rafrænn samráðsvettvangur. Íbúar geta skráð sig inn og komið með hugmyndir til þess að bæta þjónustu og rekstur Reykjavíkur á öllum sviðum. Hugmyndirnar sem koma inn eru öllum opnar til skoðunar til þess að hægt sé að rökræða þær og styðja hugmyndirnar áfram eða vera á móti þeim. Þegar hugmynd er komin inn á vefinn er hún orðin sameign borgaranna, hugmyndin getur svo tekið breytingum á samráðsvettvanginum. Reykjavík áskilur sér rétt til þess að nota þær hugmyndir sem koma inn á samráðsvefinn. Reykjavík skuldbindur sig til þess að taka þær hugmyndir sem eru í fimm efstu sætunum eftir hvern mánuð til formlegrar meðferðar. Fagráðin sem hugmyndirnar tilheyra taka þær og umræðurnar um þær til formlegrar meðferðar og fara þá þær hugmyndir á sérstakt svæði inn á vefnum. Fagráð getur svo sent hugmyndir til hverfaráða til umfjöllunar ef tilefni þykir til. Þær hugmyndir sem fara ekki til umfjöllunar hjá fagráði eru enn til umræðu inn á vefnum. Samkvæmt *Betri Reykjavík* eru þó litið á þær hugmyndir sem fá minna vægi á vefnum sem ráðgefandi fyrir kjörna fulltrúa og stjórnendur borgarinnar (*Betri Reykjavík* 2015).

Á samráðsvefnum er talað um að hann muni vera þróaður í þá átt að hann geti verið nýttur til þess að leggja fyrir kannanir og til samráðs, t.d. stefnumótunar eða forgangsröðun fjármagns. Vonast er til að hann muni þróast í þá átt að hann geti verið vettvangur fyrir rafrænar kosningar um einstök mál og stuðst verði við rafræn skilríki til innskráningar (Betri Reykjavík 2015).

## 7 Viðtöl

Eins og áður kom fram þá voru tekin viðtöl við forsvarsmenn sveitarfélaganna sem hafa aðkomu að lýðræðisstefnunum. Fyrir hönd Garðabæjar var það Gunnar Einarsson bæjarstjóri sveitarfélagsins, Aldís Stefánsdóttir forstöðumaður þjónustu- og upplýsingamála hjá Mosfellsbæ og þau Ásta Guðrún Beck, Hilmar Hildarson Magnússon og Sonja Wium núverandi verkefnastjóri lýðræðisverkefnisins sem veittu viðtal fyrir hönd Reykjavíkur. Viðtölin tóku allt frá 20 mínútum upp í 40 mínútur, og var stuðst við 10 spurningar sem finna má í viðauka. Niðurstöður eru greindar eftir þremur efnisþáttum tilurð lýðræðisstefnunnar, markmið og árangur lýðræðisstefnunnar og framtíð lýðræðisstefnunnar.

### 7.1 Tilurð lýðræðisstefnunnar

Hér á eftir verður farið yfir hvaða aðdragandi var að því að lýðræðisstefnurnar urði til, ásamt því að lýsa vinnutilhögun við þróun stefnanna bæði fyrir og eftir þær eru birtar.

#### 7.1.1 Aðdragandinn að lýðræðisstefnunni:

Lýðræðisstefnur allra sveitarfélaganna þ riggja voru formlega settar fram í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Hrúnið hafði afgerandi áhrif á að formlegt plagg lýðræðisstefnu varð til hjá sveitarfélögunum, þó er aðdragandinn mislangur á bakvið þær allar. Eins og viðmælendur Reykjavíkur benda á þ á hefur það verið ákveðið þ ema í lýðræðisríkjum undanfarna áratugi að auka þátttöku íbúa, sérstaklega þegar kemur að ákvarðanatöku. Þau benda jafnframt á að sú umræða hafi komið upp á yfirborðið á Íslandi af og til í gegnum árin en eftir efnahagshrúnið hafi komist aukið líf í umræðuna og mögulegur þ rýstingur á öll stjórnvöld að vinna enn frekar í þessum málstað. Þátttaka í kosningum í vestrænum lýðræðisríkjum hefur farið dvínandi og því er enn sterkari grundvöllur fyrir því að skapa umhverfi fyrir aukið þ áttökulýðræði og hefur umræðan um það aukist mikið á síðari áratugum 20.aldarinnar.

Garðabær hafði unnið með lýðræðislega þátttöku íbúa sinna allt frá árinu 2002 og hefur það verið vilji sveitarfélgsins að virkja íbúa sína til þátttöku í sveitarfélaginu. Það hefur verið gert m.a. með íbúapingi árið 2002 og með því að leita til íbúa þegar að stefnumótun hefur verið gerð í stórum málum (Garðabær 2009; viðtal við Gunnar Einarsson 17. mars 2015). Aldís Stefánsdóttir frá Mosfellsbæ, benti á að það hefði verið talið vanta grundvöll fyrir íbúa til þess að geta haft áhrif í kjölfar búshaldabyltingarinnar og að það hafi verið stemmingin í þjóðfélaginu á þeim tíma að auka gagnsæi í stjórnsýslunni. Það þurfti að marka stefnu sem hleypti íbúum að og kynnti fyrir þeim málefni stjórnsýslunnar. Jafnframt þurfti grundvöll fyrir þá til þess að koma fram með ábendingar og tillögur en um leið að sýna fram á að sveitarfélagið vildi fá íbúana til þess að taka þátt. Í viðtölunum við viðmælendur í Reykjavík kemur fram að aðdragandinn hjá Reykjavík er töluvert lengri en hjá Garðabæ og

Mosfellsbæ en hann má rekja allt til ársins 1992 þegar að verkefnið *Staðardagskrá 21* (e. Local Agenda 21) var sett á laggirnar og síðar árið 1999 þegar fyrsta íbúáþingið var haldið. Eftir þessi tvö verkefni kom líklegast lægð í umræðuna til ársins 2008 rétt fyrir hrun fer verkefnið *1, 2, og Reykjavík* sem fól í sér víðtækt samráð við íbúa í hverfum borgarinnar (Reykjavík 2008) og síðar verkefnið *Kjóstu um verkefni í þínu hverfi* sem kom fljótlega eftir hrúnið árið 2009 (Reykjavík 2009). Þeir Gunnar Grímsson og Róbert Viðar Bjarnason opnuðu vefsíðuna *Skuggaþing* sem var umræðuvettvangur fyrir almenning. Í sveitarstjórnarkosningunum 2010 var öllum flokkum boðið að nýta sér vefinn og eiginleika hans í kosningabaráttu sinni sem Besti flokkurinn og Samfylkingin svo gerðu eftir kosningarnar. Flokkarnir tveir mynduðu meirihluta og nýttu sér upplýsingar af vefnum og gengu til samstarf við þá Gunnar og Róbert. Þar með var verkefnið *Betri Reykjavík* orðið formgert (Ásta Guðrún Beck, Hilmar Hildarson Magnússon og Sonja Wium 18.mars 2015).

### 7.1.2 Vinnan að lýðræðisstefnunni

Garðabær og Mosfellsbær settu á fót þverpólitískar nefndir til þess að vinna að stefnu sinni. Í Garðabæ unnu meirihlutinn og minnihlutinn saman með stjórnarsýslunni og einum forstöðumanni í starfi hjá bænum að lýðræðisstefnunni. Vinnan í Garðabæ var m.a. gerð í samstarfi við dr. Gunnar Helga Kristinsson, Samband Íslenskra Sveitarfélaga og fengu bæjarfulltrúar og starfsfólk að sitja námskeið haldin sérstaklega fyrir þetta. Upplýsingastjóri Garðabæjar vann með nefndinni að stefnunni og ákveðið var að hafa hana einfalda og aðgerðamiðaða en ekki viðamikil plagg (Gunnar Einarsson 17.mars 2015). Í október 2008 fór Mosfellsbær í mikla stefnumótunarvinnu sem varð til þess að þverpólitísk lýðræðisnefnd var stofnuð árið 2010 sem vann í eitt ár að gerð stefnunnar en eftir það var nefndin lögð niður þegar að stefnan var klár í október 2011. Í eitt ár fundaði nefndin reglulega, sótti t.d. fyrirlestra hjá dr. Gunnari Helga Kristinssyni en einnig var íbúáþing haldið ásamt opnum fundum með íbúum sveitarfélagsins og fengu þeir því að taka þátt í að búa til stefnuna. Á íbúáþingið voru fengnir sérfræðingar á þessu sviði ásamt því að gerð var könnun á netinu til þess að þ reifa á því hvaða þátttökuform íbúarnir telja vera hentugast (Aldís Stefánsdóttir 2015). Reykjavík hafði ekki formlega nefnd sem sá um umgjörðina í kringum verkefnið *Betri Reykjavík* og *Betri Hverfi*. Til að byrja með heyrði verkefnið beint undir borgarstjórnann [Jón Gnarr] og fór vinnan að verkefninu í gang haustið 2010, vefsíðan var svo komin í loftið árið 2011. Verkefnið hefur ekki haft neinn samastað innan ráðhússins heldur stólað á áhuga starfsmanna þess og hefur verið ákveðið samtal á milli kerfisins og pólitíkurinnar en hjá henni byrjaði verkefnið. Áhuginn dvínaði síðar á verkefninu og datt það í svolitla lægð en áhuginn jókst svo aftur á því 2013-2014 þegar það var orðið spursmál hvort það ætti yfir höfuð að halda áfram með það því það var sett upp sem tilraunarverkefni. Ekkert eignarhald er á

verkefninu og lítið fjármagn til þess olli því að verkefnið missti svolítið tengingu þrátt fyrir að í byrjun hafi verið lagt upp með að það yrði mjög sýnilegt (Ásta Guðrún Beck, Hilmar Hildarson Magnússon og Sonja Wium 18.mars 2015).

### 7.1.3 Vinnan eftir framsetningu lýðræðisstefnunnar

Engin formleg vinna hefur verið lögð í lýðræðisstefnu Garðabæjar eftir að hún var fyrst sett fram. En Gunnar Einarsson bendir á niðurstöður rannsóknar Gunnars Helga en þar kemur Garðabær út sem það sveitarfélag sem fær mikið traust frá íbúum sínum til sveitarstjórnar. Mosfellsbær hefur hins vegar ákveðið verklag gagnvart stefnunni sem felur í sér að hún er endurskoðuð í febrúar ár hvert. Í Mosfellsbæ hefur staðardagskrárfulltrúi stefnuna á höndum sér og fer yfir hvernig henni sé framfylgt af kjörnum fulltrúum og starfsfólki. Staðardagskrárfulltrúinn skilar af sér greinagerð til bæjarráðs og leggur fram tillögur um úrbætur sé þess þörf samhliða greinagerðinni. Þessi greinagerð hefur verið gerð ár hvert síðan stefnan var sett fram en núna í ár er stefnan í heildarendurskoðun hjá bæjarráði. Áður en ráðist var í heildarendurskoðunina var hún auglýst og íbúar hvattir til þess að koma fram með athugasemdir en markmiðið með endurskoðuninni er að koma á verkáætlun fyrir markmiðin sem að sveitarfélagið setur sér í þessum efnum og auðveldar það embættismönnum að framfylgja stefnunni þó hún sé ábera ábyrgð á ákveðnum verkþáttum verkáætlunarinnar (Aldís Stefánsdóttir 11.mars 2015). Það sama á við um Reykjavík núna en núna stendur yfir heildarendurskoðun á verkefninu. Það hefur ekki verið lögð mikil vinna í verkefnið þeirra en ýmsar uppfærslur á vefnum hafa verið gerðar. Jafnframt hefur hefur bæst við staða erindreka lýðræðismála hjá Reykjavík sem Ásdís Guðrún Beck sinnir. Sú staða er tilkomin vegna sáttmála nýja meirihlutans og einnig vegna nýju sveitarstjórnarlaganna en aukin áhersla á lýðræðismál er nú eitt af helstu markmiðum borgarinnar. Heildarendurskoðun verkefnisins hjá Reykjavík er í höndum *Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórnmála* sem felur í sér allsherjar úttekt á viðhorfi íbúa, starfsmanna borgarinnar og stjórnmálamanna á verkefninu sem er m.a. gert með könnunum. Nú hefur verkefnið fengið eignarhald innan kerfisins og því byggir það ekki lengur aðeins á áhuga starfsmannanna og aflögufærum tíma þeirra. Viðmælendur Reykjavíkur fögnuðu þeim farvegi sem verkefnið er nú komið í. Jafnframt töldu þau mikilvægt að kynna það innan kerfisins, t.d. starfsfólki til þess að breyta þessari stofnanamenningu og strúktúr sem er til staðar innan ráðhússins. Það breyttist með nýjum meirihluta sem tók við árið 2014 (Ásta Guðrún Beck, Hilmar Hildarson Magnússon og Sonja Wium 18.mars 2015).

## 7.2 Markmið og árangur

Hér að neðan verður farið yfir hvernig markmið og árangur lýðræðisstefnanna hefur farið saman. Einnig verður þátttaka íbúa eftir að lýðræðisstefnurnar voru settar fram skoðuð og möguleg ný markmið sem taka mið af hvernig til hefur tekist. Fulltrúalýðræði og þátttökulýðræði er einnig skoðað útfrá umsögnum viðmælenda sveitarfélaganna.

### 7.2.1 Þátttaka

Tölfræðileg gögn liggja ekki fyrir um hvernig þátttaka hefur verið eftir að lýðræðisstefnurnar voru settar fram hjá Garðabæ og Mosfellsbæ. Þátttakan var mest í byrjun hjá báðum lýðræðisverkefnum hjá Reykjavík en datt niður á tímabili en fór aftur upp á við núna í ár. Viðmælendur Reykjavíkur telja að léleg þátttaka gæti m.a. stafað af því að lítið fjármagn var lagt til að kynna verkefnið svo sem með auglýsingum ofl sem hefur breyst núna. Þrátt fyrir að einhver tölfræði sé til um þátttökuna hjá Reykjavík er hún lítil og ekki eru til gögn um upplifanir þátttakendanna á verkefnum. Garðabær hefur gert meira af því að nálgast íbúa sína t.d. með kynningum, íbúafundum, fókusgrúbbur, borgarpanel, opnum nefndarfundum og hverfafundum með bæjarstjóra þó svo að ekki liggja fyrir tölfræðilega upplýsingar um þátttökuna þá telur Gunnar Einarsson bæjarstjóri fundina vera ágætlega vel sóttá og oft komi það á óvart hversu vel sóttir þeir eru en að það sé þó misjafnt. Mosfellsbær notar mikið íbúagátt á netinu til þess að nálgast íbúa sína ásamt opnum fundum og framkvæma þau jafnframt spurningakannanir á facebook-síðu og vefsíðu sveitarfélagsins. Aldís Stefánsdóttir hjá Mosfellsbæ telur áhuga íbúanna til þess að taka þátt hafa dvínað með tímanum, það séu yfirleitt sömu andlitin sem mæta á fundi, setja sig inn í málin og hafa áhuga á því að hafa áhrif. Að halda fundi virðist ekki laða að fjölbreyttan hóp íbúa hjá Mosfellsbæ en ekki hefur verið skoðað sérstaklega hvaða hóp íbúa er erfiðast að ná til. Í Reykjavík kom það á óvart að það var ekki eldra fólkið sem að var erfitt að ná til heldur var það unga fólkið. Til að byrja með var það talið verða ákveðið vandamál að ná til eldra fólksins vegna þess að um rafrænar kosningar var að ræða en unglíngarnir voru meira útundan. Það er hugsanlega vegna þess að verkefni hafa ekki verið að höfða til þeirra og því þyrfti að virkja unga fólkið meira í hugmyndasöfnuninni til þess að fá fleiri til þess að taka þátt. Garðabær hefur náð til unga fólksins í gegnum ungmennaráð sem er liður í að efla lýðræðið, og er þátttakan þar ágæt að mati Gunnars Einarssonar bæjarstjóra en mætti að sjálfsögðu vera meiri. Starfsfólk Reykjavíkur fóru þá leið að vera tengiliðir í hverfum sínum til þess að virkja íbúa sína og sú breyting hleypti miklu lífi í verkefnið og hafði það mikil áhrif þegar að Jón Gnarr hóf fundarherferð í hverfunum. Sú nálgun sýnir að netið dugir ekki þó svo að það sé frábært verkefni en það þarf þessa nánd á milli stjórnsýslunnar og íbúanna til að mynda samræður. Þannig bendir Aldís Stefánsdóttir á að „það þarf að efla pólitískan þroska íbúanna og nýta

sveitarstjórnarstigið vegna nálægðarinnar sem að hefur við íbúa sína“.Gunnar Einarsson tekur í sama streng og Aldís:

Social Capital (e. Félagsauður) eru hluti af þessu lýðræði. Því öflugri sem að félagsauðurinn og félagsstarfsemin er því fleiri taka þátt í félagsstörfum og þar með lýðræðislegum störfum og það er á okkar stefnuskrá að efla félögin eins mikið og við getum til þess að æfa fólkið í lýðræðinu og fá þessi frjálsu félög í lið með okkur til þess að gera öflugt samfélag (Gunnar Einarsson bæjarstjóri).

Bæði Mosfellsbær og Garðabær hafa fengið Gallup reglulega til þess að taka kannanir í sveitarfélögunum. Slíkar kannanir er liður í því að hlusta á íbúana segir Gunnar Einarsson og bendir á að góð þátttaka í könnunum gefi af sér marktækar niðurstöður.

## **7.2.2 Fulltrúalýðræði og þáttökulýðræði**

Viðmælendur allra sveitarfélaganna koma inn á að það verði að huga að fulltrúalýðræðinu. Það er mikilvægt að þeirra mati að gleyma ekki fulltrúalýðræðinu þó svo að aðkoma og þátttaka íbúanna sé mjög mikilvæg til þess m.a. að veita kjörnum fulltrúum aðhald. Grundvöllurinn fyrir lýðræðislegri umræðu eru upplýsingar, því er umfang þeirra og aðgengi að þeim mjög mikilvægur liður í lýðræðislegri umræðu. Það er mikilvægt á þessum vettvangi samráðsferlis að hafa öll markmið vel skilgreind. Líkt og Aldís Stefánsdóttir kemur inná er mikilvægt að útlista vel til hvers er ætlast af íbúunum áður en þeir eru boðnir að borðinu svo að það fari ekki á þann veg að þeir misskilji þátt sinn í að hafa áhrif. Hvort aðkoma þeirra sé ráðgefandi eða bindandi, ef það er illa skilgreint frá upphafi getur það brotið traust á milli íbúa og stjórnarsýslu. Það er því mikilvægt að íbúarnir hafi það á tilfinningunni að þeir geti haft áhrif, að það sé hlustað á þá og að hlutirnir séu vel kynntir fyrir þeim líkt og Gunnar Einarsson kemur inn á í sínu viðtali. Því er mikilvægt að samráðið og þátttakan sé vel skilgreind svo að það missi ekki trúverðuleika sinn og að íbúar upplifi þann vettvang ekki sem sýndarmennsku. Fulltrúalýðræði er til staðar, það eru kjörnir fulltrúar í vinnu hjá íbúum sem bera ábyrgð á ákvarðanatöku. Ef það er óljóst hver tekur ákvörðunina og hvar hún er tekin innan stjórnarsýslunnar verður einnig óljóst hver ber ábyrgðina. Þetta getur leitt til þess að meirihlutinn í minnihlutunum verður alsráðandi en þá hafa kjörnir fulltrúar yfirleitt fleiri atkvæði á bakvið sig. Líkt og viðmælendur Reykjavíkur komu inná þá væri líklega góð lausn á þessu að setja upp þröskuld þar sem verkefni þeirra er með bindandi hætti. Það þyrfti einhverja lágmarksþátttöku til þess að hugmynd að framkvæmd yrði bindandi. Þegar þátttakan er léleg þá hafa fulltrúar meira umboð frá íbúum heldur en hugmyndirnar sem að settar eru í framkvæmd. Stefnan veitir kjörnum fulltrúum sveitarfélaganna ákveðið aðhald, því hægt er að benda á hana ef stjórnarsýslan vinnur eitthvað á ólýðræðislegan hátt eða í skjön við það sem að stefnan segir til um.



### **7.3 Framtíð lýðræðisstefnanna**

Umræðan í samfélaginu hefur tekið miklum breytingum að undanförunum árum og er í meira mæli lögð áhersla á íbúalýðræði. Lýðræðisstefnurnar eru settar fram á þann hátt að þær geti tekið breytingum og þróast í takt við samfélagið og samfélagsumræðuna almennt. Sveitarstjórnarlögin sem komu árið 2011 hafa t.d. mikil áhrif á þennan vettvang og eru mikilvæg viðbót fyrir sveitarfélögin til að fara eftir. Gunnar Einarsson telur að í lýðræðisstefnu Garðabæjar verði í framtíðinni eitthvað um breytingar í takt við þær nýjungar sem fram hafa komið. Aðgengið að stjórnsýslunni og pólitíkinni verði opnað enn meira ásamt því að það verði auðveldara fyrir íbúa að hafa áhrif og koma með ábendingar, t.d. í gegnum fókusrúbbur, örfundi og stefnumót. Aldís Stefánsdóttir frá Mosfellsbæ tekur í sama streng, þar verða breytingar á verklagi og mögulega fleiru eftir að heildarendurskoðunin kemur út. Meira verður lagt upp úr því að fylgjast með hvernig embættismenn og aðrir starfsmenn fylgi stefnunni ásamt því að markmið verða sett til þess að fylgja henni fyrir hvert ár. Það þyrfti að virkja íbúana í Mosfellsbæ enn betur og þroska þetta lýðræðislega samtal sem samráðsferlið felur í sér. Bæði Mosfellsbær og Reykjavík standa nú í heildarendurskoðun. Mosfellsbær hafði fyrirframsett markmið með sinni endurskoðun en það veltur mikið á niðurstöðum endurskoðunarinnar hjá Reykjavík hver framtíðin er en hún virðist þó vera einhver og enn betri en hefur verið. Viðmælendur Reykjavíkur töldu að það yrði mjög ánægjulegt ef í kjölfarið yrði gefin út yfirlýst lýðræðisstefna borgarinnar. Í kjölfar endurskoðunarinnar yrði líklegast lögð meiri regluleg vinna í verkefnið og með því að færa verkefnið undir nýtt ráð sem hefur þar með yfir því eignarhald sé pólitíkin búin að segja að lögð verði áhersla á lýðræðismálin (Ásta Guðrún Beck, Hilmar Hildarson Magnússon og Sonja Wium 18.mars 2015). Gunnar Einarsson bæjarstjóri Garðabæjar taldi það vera kjörið að ráðast í endurskoðun stefnunnar núna þó ví nýtt kjörtímabil með nýju fólki er hafið, og einnig í kjölfar setningu nýju sveitarstjórnarlaganna. Hann taldi jafnframt að núna væri kominn tími til þess að endurskoða stefnuna því á hana er komin reynsla og að það væri skynsamlegt með tilliti til þróunarinnar sem hefur átt sér stað í samfélaginu og þeim nýjungum sem standa til boða.

### **7.4 Samantekt á niðurstöðum úr viðtölum**

Svo virðist vera að efnahagshrunið hér á Íslandi hafi hleypt lífi í lýðræðisumræðuna og opnað glugga tækifæranna (e. Window of opportunity) til þess að ganga enn lengra með vinnu að íbúalýðræði innan sveitarfélaganna. Viðmælendur í Reykjavík og Mosfellsbæ telja hrunið vera afgerandi hvata sem varð til þess að lýðræðisverkefnið og stefnan voru sett fram. Þetta á einnig við um Garðabæ þar sem tekin var ákvörðun um að formfesta þá lýðræðisvinnu sem

sveitarfélagið hafði unnið að á árunum fyrir hrun. Þverpólitísk vinna var í gangi í undibúningi að öllum stefnunum. Þverpólitísk nefnd var hjá Garðabæ og Mosfellsbæ en hjá Reykjavík voru fyrirrennarar lýðræðisverkefnanna í stjórnartíð Hönnu Birnu [Sjálfstæðisflokksins] sem héldu svo áfram með Besta floknum og Samfylkingunni. Það er því að sjá þverpólitískur vilji hafi verið til staðar fyrir aukinni aðkomu íbúa að ákvarðanatöku í kjölfar efnahagshrunsins ásamt auknum áhuga á lýðræði innan sveitarfélaganna. Ekki eru fyrirliggjandi tölulegar upplýsingar um þátttöku íbúanna hjá Garðabæ og Mosfellsbæ en þátttakan hjá Reykjavík hefur ekki verið mjög góð en er þó á uppleið. Það virðist vera erfiðara að ná til unga fólksins en til þess eldra hjá Mosfellsbæ og Reykjavík en Garðabær nær til unga fólksins með því að bjóða upp á sérstakan vinnuvettvang fyrir þau, svonefnt ungmennaráð. Árlega leggur Mosfellsbær formlega vinnu í sína stefnu og fer yfir verkferla, núna í ár fer hins vegar fram óhefðbundin heildarendurskoðun á lýðræðisstefnunna. Reykjavík stendur núna í heildarúttekt á lýðræðisverkefnum sínum og ræðst framtíðin útfrá niðurstöðum þeirrar endurskoðunar. Garðabær stefnir að því að fara í endurskoðun lýðræðisstefnu sinnar á þessu kjörtímabili. Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 virðast hafa haft bein eða óbein áhrif á stefnurnar og framtíð þeirra í bland við samfélagsumræðunni. Viðmælendur sveitarfélaganna telja það vera í takt við tíðarandann innan sveitarfélaga að hafa slíka stefnu og telja það þýðingamikið fyrir traust og aukinn félagsauð samfélagsins að hafa slíkt plagg til þess að geta stuðst við, bæði fyrir aðkomu íbúanna að stjórnsýslunni og sem aðhald fyrir stjórn mála- og embættismenn sveitarfélagsins.

Samráð á milli stjórnsýslunnar og íbúanna virðist vera ómetanlegur liður í lýðræðinu, og líkt og forsvarsmenn Reykjavíkur segja þá kemur tæknin ekki í staðin fyrir samtalið þegar byggja á upp traust á milli stjórnsýslunnar og íbúanna. Mosfellsbær leggur mikla áherslu á kynningu, fundaform og greiðan aðgang að upplýsingum í lýðræðisstefnu sinni. Þetta á helst við þrep þrjú og fjögur í þáttökustiga Arnstein sem er ákveðið byrjunarstig á því að virkja almenning til þátttöku. Það getur líklega verið í takt við það sem að Aldís Stefánsdóttir hjá Mosfellsbæ segir, þátttakan í sveitarfélaginu er ekki mikil og það virðist ekki vera mikill áhugi á meðal íbúa enda tryggir þetta fyrirkomulag aðeins að rödd íbúanna heyrir samkvæmt Arnstein (Arnstein 1969) tryggir þetta þeim ekki örugglega leið inn í ákvarðanatökufærið. Það sem íbúarnir hafa að segja á þessu stigi er aðeins tekið sem ráðgefandi þegar ákvörðun er tekin en ekki bindandi. Garðabær leggur einnig mikla áherslu á fundi, upplýsingar og kynningu sem staðsetur þátttökuna í þrep þrjú til fimm líkt og hjá Mosfellsbæ. Það sem kemur Garðabæ aðeins lengra í þá átt að gefa íbúunum raunverulegt tækifæri til þess að taka þátt í ákvarðanatöku er að íbúinn getur tekið þátt og svo er það í höndum stjórnvaldsins að ákvarða hvort að hans framlag verði tekið gilt. Framlag íbúans er þarna ekki bindandi en íbúar fá að koma að málum eins snemma á ferlinu og hægt er og gengið er útfrá því að niðurstöður samráðsferla séu teknar saman og birtar á vef Garðabæjar þar sem einnig er

greint frá því hvernig brugðist var við. Reykjavík fer í raun beint í efstu tvö þrep stiga Arnsteins, fulltrúavald og ein áhrif almennings. Hugmyndirnar sem berast inn koma frá almenningi, þær fara svo alla leið í formlega vinnslu þegar almenningur hefur kosið þær þangað en þá hefst samtál á milli starfsfólks Reykjavíkur og þeirra sem að hugmyndinni koma til þess að fullmóta hugmyndina. Síðan er kosið um hugmyndina af almenningi. Miðað við þáttökustiga Arnsteins er fyrst um bein áhrif einstaklingsins að ræða en fellur svo niður þrepin í fulltrúarvald en fer upp þrepin aftur í bein áhrif. Þarna er um bindandi niðurstöður að ræða útfrá beinum áhrifum almennings.

Það er alltaf spurningin um gagnsæi og ábyrgð. Viðmælendur allra sveitarfélaganna nefndu ábyrgð kjörinna fulltrúa og atkvæðin á bakvið þá þegar að þátttakan er léleg, hvort að það sé raunhæft að gefa meirihlutanum í minnihlutanum þessi völd til að taka ákvarðanir eða hafa mikil áhrif á ákvarðanatöku. Með því að vinna með ráðgefandi samráð eru sveitarfélögin að gefa íbúunum tækifæri til að láta hugmyndir og skoðanir sínar í ljós án þess að afsala sér völdum og ábyrgð. Þegar bindandi samráð við íbúana á sér stað getur það orðið óljóst hvar ábyrgðin fyrir ákvarðanatökunni liggur. Meirihlutinn í minnihlutanum ræður í bindandi kosningum þar sem þátttaka er léleg, þá getur verið réttmætara að kjörnir fulltrúar hafi meira á bak við sig til þess að taka ákvörðun. Því gæti það verið ákjósanlegt að fara þá leið sem viðmælendur Reykjavíkur nefndu að setja upp þröskulda fyrir lágmarkspáttöku til þess að niðurstaða samráðs verði bindandi fyrir endanlega ákvarðanatöku.

## 8 Lokaorð

Meginmarkmið rannsóknarinnar var að skoða tilurð, markmið og árangur lýðræðisstefna Garðabæjar og Mosfellsbæjar ásamt lýðræðisverkefninu Betri Reykjavík. Fylgjendur margræðiskenningarinnar myndu hafna hugmyndum um lýðræðisstefnur þar sem kenningin gerir ekki ráð fyrir mikilli lýðræðislegri þátttöku einstaklingsins heldur leggur enn meiri áherslu á fulltrúalýðræðið (Þorsteinn Magnússon 1979). Fulltrúarnir bera ábyrgð á ákvarðanatöku fyrir heildina, allir viðmælendur sveitarfélaganna komu þó inn á þennan vinkil í viðtölunum og töldu mikilvægt að víkja ekki alveg frá fulltrúalýðræðinu því einhversstaðar þyrfti ábyrgðin að liggja en aðkoma íbúanna væri einnig mjög mikilvæg. Fylgjendur kjarnræðiskenningarinnar myndu hins vegar ganga útfrá því að lýðræðisstefna sem slík væri einungis til að blekkja, að láta íbúana halda að þeir hefðu einhver völd eða gætu haft áhrif en það væri hins vegar ekki raunveruleikinn innan stjórnmalanna. Raunveruleikinn samkvæmt kjarnræðiskenningunni er sá að ákveðin elíta hefur völdin og lokaorðið við ákvarðanatöku fyrir allt samfélagið (Þorsteinn Magnússon 1979). Ólíkt kjarnræðis- og margræðiskenningunum þá á gengur þátttökukenningin útfrá því að einstaklingurinn sé virkur þátttakandi í ákvarðanatöku og stefnumótunarferli, það sé partur af lýðræðinu (Þorsteinn Magnússon 1979). Lýðræðisstefnu yrði tekið fagnandi af fræðimönnum þátttökukenningarinnar, líkt og niðurstöður rannsókna sýna fram á að fleiri möguleikar til þátttöku fyrir einstaklinga auka virkni og áhuga einstaklinganna á stjórnmalum. Fylgjendur popúlískra kenninga myndu taka í sama streng þar sem að þær ganga útfrá því að þátttaka íbúa geti m.a. dregið úr deilum innan sveitarfélagsins. Frjálslyndar kenningar leggja ekki áherslu á mikla þátttöku einstaklinga á milli kosninga (Gunnar Helgi Kristinsson 2014).

Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að tilurð lýðræðisstefnanna þriggja má að mestu rekja til efnahagshrunsins, þó svo að undanfari þeirra sé mislangur var hann svipaður. Markmiðin með lýðræðisstefnunum voru heilt yfir litið af sama toga en útfærslurnar ólíkar. Mosfellsbær hefur aðallega lagt áherslu á fundarformið á meðan Reykjavík styðst aðallega við rafrænar kosningar en hefur þó góða reynslu af hverfafundum þar sem starfsfólk borgarinnar mætir. Garðabær virðist hafa prófað flest þátttökuförmin af þessum þremur t.d. borgarpanel, fókusgrúbbur, ungmennaráð og opnum íbúafundum svo eitthvað sé nefnt. Bæði hjá Garðabæ og Mosfellsbæ hefur lýðræðisstefnan haft samanstað innan stjórnsýslunnar. Þannig er ákveðið eignarhald hjá upplýsingafulltrúa Garðabæjar og staðardagskrárfulltrúa Mosfellsbæjar sem kemur til með að færast undir þjónustu- og upplýsingafulltrúa í kjölfar heildarendurskoðunarinnar. Það kom á óvart að verkefnið á vegum Reykjavíkur hafi ekki haft samastað innan ráðhússins í lengri tíma og að það hafi ráðist af áhuga starfsfólksins og embættismanna hvernig gekk með verkefnið. Það hefur þó breyst núna og skýrara eignarhald er komið utan um verkefnið. Betri Reykjavík virðist þurfa meiri formfestu ásamt

meiri vinnu lagða í það verkefnið miðað við umsagnir viðmælenda Reykjavíkur. Hver loka útkoman verður veltur allt á heildarendurskoðuninni en margar álitlegar hugmyndir til þess að bæta verkefnið liggja fyrir. Verkefnið er það umfangsmikið og með mikinn íbúafjölda og fjármagn á bakvið sig að leggja þarf mikla vinnu í útfærslur á verkefninu sjálfu. Það er því eðlilegt að leggja mikla vinnu í það til að það virki sem best, því er hægt að deila um réttmæti þess ef þátttakan er mjög léleg þá má halda því fram að þetta séu bein áhrif meirihlutans í minnihlutanum. Þá vakna spurningar um hver sé réttur þögla meirihlutans og hvar mörkin liggja á milli fulltrúalýðræðisins og íbúalýðræðisins því í verkefnunum tveimur eru niðurstöður kosninganna bindandi .

Mosfellsbær hefur endurskoðað sína stefnu árlega en það vantar samt sem áður upp á þátttökuna, hún hefur ekki verið góð og nokkuð einsleit. Líklega er það þátttökuformin sem einblínt er á, það þyrfti að prófa önnur þátttökuform hjá Mosfellsbæ til að ná til sem flestra. Mögulega getur heildarendurskoðunin bætt úr þessu. Garðabær er eina sveitarfélagið sem stendur ekki í heildarendurskoðun á sinni stefnu og hefur aldrei farið í neina endurskoðun síðan að stefnan var sett fram. Þrátt fyrir það virðist stefnan ganga vel hjá þeim ef tekið er tillit til niðurstaðna í rannsókn Gunnars Helga (2014) að Garðabær er eitt þeirra sveitarfélaga þar sem íbúar bera hvað mest traust til sveitarstjórnarinnar. Fjölbreytt þátttökuform sem nær til ólíkra hópa innan sveitarfélagsins er það sem Garðabær hefur umfram hin sveitarfélögin. Áhugavert var að Gunnar Helgi kom að vinnu við allar lýðræðisstefnurnar og hugmyndir hans voru mikil fyrirmynd við gerð þeirra.

Miðað við þátttökustiga Gunnars Helga (Gunnar Helgi Kristinsson 2005) eru lýðræðisstefnur Garðabæjar og Mosfellsbæjar í fyrsta og öðru þrepi, kynningu og samstarfi sem hyglir fulltrúalýðræðinu. Arnstein (Arnstein 1969) telur þetta vera veikt þátttökulýðræði því þetta veitir íbúunum aðeins rödd en tryggir þeim ekki þátt í endanlegri ákvarðanatöku. Reykjavík trónir ofar en Garðabær og Mosfellsbær og er efst í stiga Gunnars Helga. Bein áhrif íbúanna þar sem þeir koma fram með hugmyndirnar og kjósa um þær eftir að hafa átt samráð við kerfið um útfærslu á hugmyndinni. Samkvæmt Arnstein á sér stað ákveðið valdaafsal þarna eða íbúalýðræði.

Engar tölulegar upplýsingar liggja fyrir um árangur lýðræðisstefnanna og markmið þeirra. Einhverjar kannanir hafa verið gerðar á vegum Gallup en ekki eru til niðurstöður sem sýna skýrt hvaða áhrif lýðræðisstefnurnar hafa haft fyrir sveitarfélögin. Þrátt fyrir það þá voru allir viðmælendur sammála um gagnsemi lýðræðisstefnanna og vildu halda áfram að þróa þær. Viðmælendurnir voru einnig sammála að það væri eðlilegt miðað við samfélagsumræðuna í dag og í kjölfar sveitarstjórnarlaganna nr: 138/2011 að sveitarfélög settu sér lýðræðisstefnu og virkjuðu íbúa sína enn frekar til þátttöku.

Áhrif lýðræðisstefna eru því þarft rannsóknarverkefni og það væri áhugavert að skoða lýðræðisstefnurnar aftur eftir að þær hafa fengið heildarendurskoðun. Það verður spennandi að fylgjast með þeim í framtíðinni, hvernig breytingum þær munu taka og hvort sú þróun verður almennt á meðal sveitarfélaga að taka upp lýðræðisstefnu. Gróskan og umræðan í samfélaginu í kjölfar efnahagshrunsins sýnir fram á vilja almennings, embættismanna og stjórnvalla fyrir því að auka gagnsæi og vinna að lýðræðisumbótum sem tryggja áhrif íbúanna. Ég bind miklar vonir til þess að fleiri sveitarfélög taki upp lýðræðisstefnu og styðji þannig við lýðræðislega þátttöku íbúa.

## Heimildaskrá

Aldís Stefánsdóttir, viðtal tekið af höfundi í Mosfellsbæ 11.mars 2015.

Anna Guðrún Björnsdóttir. 2012. „Íbúalýðræði- yfir og allt um kring.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir ritstj. 6-10. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands. Sótt 1.mars 2015 af [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum_vef.pdf)

Arnstein, Sherry R. 1969. „A Ladder of Citizen Participation“. *Journal of American Institute of Planners* 35, (4): 216-224. Sótt 1.mars 2015. DOI: 10.1080/01944366908977225

Ásta Guðrún Beck, Hilmar Hildarsson Magnússon og Sonja Wiium, viðtal tekið af höfundi í Reykjavík 18.mars 2015.

Betri Reykjavík. 2014. „Betri Hverfi“. Uppfært 8.október 2014. Sótt 20.mars 2015 af <https://betrireykjavik.is/pages/6>

Betri Reykjavík. 2015. „Betri Reykjavík“. Sótt 20.mars 2015 af <https://betrireykjavik.is/pages/2>

Blumberg, Boris, Donald R. Cooper og Pamela S. Schindler. 2011. *Business Research Methods*. Þriðja útgáfa. United Kingdom: The McGraw-Hill Companies

Garðabær. 2010. „Lýðræðisstefna Garðabæjar“. Sótt 16.mars 2015 af <http://www.gardabaer.is/library/Files/Stefnur/Lydraedisstefna/L%C3%BD%C3%B0r%C3%A6%C3%B0isstefna%20Gar%C3%B0ab%C3%A6jar%202010.pdf>

Grétar Þór Eypórsson. 2012. „Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir.“ *Stjórn mála og stjórnsýsla*. 8 (2):431-450. Sótt 21.febrúar 2015. DOI:<http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2012.8.2.12>

Gunnar Einarsson, viðtal tekið af höfundi í Garðabæ 17.mars 2015.

Gunnar Helgi Kristinsson. 2005. Íbúalýðræði í umhverfis- og skipulagsmálum. Erindi flutt á málþingi Skipulagsstofnunar um *Samráð við skipulag og mat á umhverfisáhrifum*. Grand Hótel Reykjavík, 29.janúar 2005. Sótt 28.mars 2015 af [http://mosfellsbaer.is/media/PDF/Itarefni\\_Ob%C2%A3al%C3%ACDr%E2%80%98Di\\_%C2%A1\\_skipulags\\_og\\_umhverfism%C2%A0lum.pdf](http://mosfellsbaer.is/media/PDF/Itarefni_Ob%C2%A3al%C3%ACDr%E2%80%98Di_%C2%A1_skipulags_og_umhverfism%C2%A0lum.pdf)

Gunnar Helgi Kristinsson. 2006. *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson. 2012. „Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir ritstj. 11-16. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands. Sótt 1.mars 2015 af [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum_vef.pdf)

Gunnar Helgi Kristinsson. 2014. *Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Hagstofa Íslands. 2015. Talnaefni: Mannfjöldi. Sótt 24.mars 2015 af <http://www.hagstofan.is/hagtolur/Mannfjoldi>
- Innanríkisráðuneytið. 2012. *Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins: Vinnuskjal og tillögur*. Febrúar 2012. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið. Sótt 15.febrúar 2015. <http://www.samband.is/media/landsting2012/Vinnuskjal-og-tillogur-efling-svstj.pdf>
- Margrét S. Björnsdóttir og Sjöfn Vilhelmsdóttir. 2012. „Félagsvirkni, félagsauður og íbúalýðræði.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir ritstj. 77-79. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands. Sótt 1.mars 2015 af [http://www.samband.is/media/lydraedi-mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-isveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi-mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-isveitarfelogum_vef.pdf)
- Mosfellsbær. 2011. „Lýðræðisstefna Mosfellsbæjar“. Sótt 10.mars 2015 af [http://www.mosfellsbaer.is/library/Skrar/.pdfskjol/STEFNUR\\_Listahlutur\\_a\\_sidum/Stefnur\\_Stjornsysla\\_skattar\\_og\\_gjold/Lydr%C3%A6disstefna\\_Mosfellsbaear.pdf](http://www.mosfellsbaer.is/library/Skrar/.pdfskjol/STEFNUR_Listahlutur_a_sidum/Stefnur_Stjornsysla_skattar_og_gjold/Lydr%C3%A6disstefna_Mosfellsbaear.pdf)
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse And Revival Of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reykjavík. 2008. „Fréttasafn 2008: 1, 2 og Reykjavík“. Síðast uppfært 28.febrúar 2008. Sótt 27.apríl 2015 af [http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4530/7789\\_read10026/7789\\_page-39/](http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4530/7789_read10026/7789_page-39/)
- Reykjavík. 2009. „Kjóstu um verkefni í þínu hverfi – íbúakosning“. Síðast uppfært 2.desember 2009. Sótt 27.apríl 2015 af [http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-582/2083\\_read-17921/](http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-582/2083_read-17921/)
- Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir. 2012. „Almennar atkvæðagreiðslur.“ Í *Leiðsögn um lýðræði sveitarfélögum*. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir ritstj. 49-53. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands. Sótt 12.mars 2015 af [http://www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Leidsogn-um-lydraediisveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi--mannrettindi/Leidsogn-um-lydraediisveitarfelogum_vef.pdf)
- Stark, Sheila og Harry Torrance. 2005. „Case Study“. Í *Research Methods In The Social Science*. Ritstj: Bridget Somekh og Cathy Lewin. 33-40. Great Britain: TJ International Ltd.
- Stefán Karlsson. 1999. *Stjórn málafræði*. Reykjavík: Iðnú
- Steinunn Hrafnadóttir. 2012. „Félagsauður, félagsvirkni og sjálfboðastarf.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir ritstj. 71-76. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands. Sótt 1.mars 2015 af [http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-isveitarfelogum\\_vef.pdf](http://www.samband.is/media/lydraedi---mannrettindi/Leidsogn-um-lydraedi-isveitarfelogum_vef.pdf)
- Stoker, Gerry. 1996. „Introduction: Normative theories of local government and democracy.“ Í *Rethinking Local Democracy*. Desmond King og Gerry Stoker ritstj., 1-25. England, Hampshire: Macmillan.
- Stoker, Gerry. 2006. *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. New York. Palgrave Macmillan



Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

Þjóðaratkvæði. 2012. „Stjórnarskrá og tillögur: VII Kafli – Sveitarfélög.“ Sótt 10.febrúar 2015.  
[http://www.thjodaratkvaedi.is/2012/stjornarskrain\\_og\\_tillogur/vii\\_kafli\\_sveitarfelog.html](http://www.thjodaratkvaedi.is/2012/stjornarskrain_og_tillogur/vii_kafli_sveitarfelog.html)

Þorsteinn Magnússon. 1979. „Lýðræði og vald: Kynning á þremur kenningum“. Í *Íslensk Þjóðfélagsfræði*, 6. Ólafur Ragnar Grímsson ritstj. Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands: Örn og Örlygur.

## Viðauki

1. Hvers vegna var lýðræðisstefna sveitarfélagsins var sett fram?  
(Hvati, viss atburður?)
2. Hvaða vinna/Hverjir komu að gerð lýðræðisstefnunnar?  
(Nefndir, fundir, sérfræðiaðstoð)
3. Hversu langan tíma tók að fullgera lýðræðisstefnuna?  
(Var formleg kynning fyrir íbúa sveitarfélagsins, eitthvað umfang í kringum setningu stefnunnar?)
4. Hvaða markmið voru upphaflega sett fram með lýðræðisstefnunni?  
(Hafa þau tekið breytingum, hefur einhverjum verið náð nú þegar? Fyrir og eftir hrun?)
5. Hvernig hefur lýðræðisstefnan þróast?  
(Hefur hún tekið einhverjum breytingum, þróast)
6. Hefur þátttaka íbúa aukist eftir að lýðræðisstefnan var sett fram? Hvernig hefur þátttakan aukist, í hvaða formi þátttöku?  
(Hefur verið gerð mælanleg könnun á því, skoðanakönnun meðal íbúa um ánægju eða óánægju stefnunnar)
7. Telji þið ykkur [Sveitarstjórn] ná til allra bæjarbúa, s.s. aldurshópa og fá þá til þess að taka þátt?  
(Ellilífeyrisþegar t.d. ekki mikið nettengdir)
8. Er reglulega lögð vinna í lýðræðisstefnuna?  
(Hún endurskoðuð, sérstakur starfshópur í kringum hana?)
9. Hverjir eru kostir og gallar þess að hafa lýðræðisstefnu?  
(Kom eitthvað á óvart við framsetningu hennar, meiri ávinningur fyrir sveitarfélög að hafa slíka stefnu?)
10. Hvernig sjáið þið fyrir ykkur framtíð lýðræðisstefnunnar?  
(Haldið þið að hún taki frekari breytingum, fleiri markmiðum náð? Ný markmið bæst við?)

# 11 tankar om medborgardialog i styrning

**Delaktighet**

Systematik

**Tydliggör  
roller**

**Medborgar-  
dialog**

**Meningsfull  
dialog**

**Vinster**

**Viktiga  
delar**

**Lyssna  
på alla**

**Frågor för  
dialog**

**Skilj på  
perspektiv**

**Risker**



# 11 tankar om medborgardialog i styrning

*Andra skriften i en serie från projekt Medborgardialog*

© **Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20

*Tfn* 08-452 70 00, *Fax* 08-452 70 50

*info@skl.se*, *www.skl.se*

*Grafisk produktion* Ordförrådet

*Tryck* Alfa Print, Solna

*Upplaga* 1 000 EX

ISBN 978-91-7164-427-5

# Inledning

## **2006 startade Sveriges Kommuner och Landsting projektet Medborgardialog.**

Utgångspunkten för projektet var förbundets kongressbeslut 2003 att förbundet ska stödja medlemmarna i arbetet med att stärka den medborgerliga förankringen. Bakgrunden till beslutet är den utveckling vi ser i vår demokrati med ett ojämnt valdeltagande med stora skillnader mellan olika områden inom kommuner och landsting, ett minskat intresse för att bli medlem i de politiska partierna och ett minskat förtroende för politiker och politiska institutioner. Samtidigt säger sig svensken vara intresserad av att diskutera samhällsfrågor och politiska frågor, vill engagera sig i olika frågor utifrån eget intresse och påverka beslut som får konsekvenser för den egna vardagen.

Projekt Medborgardialogs fokus ligger på att stödja kommuner och landsting att utveckla system och metoder för medborgardialoger som en del i styrprocessen och i utvecklingen av tjänster. Medborgardialogen ses som en del i styrprocessen, som ett av flera underlag för de förtroendevalda, när de ska fatta beslut. Genom medborgardialog fogas de värderingar som råder bland invånarna samman med de faktakunskaper som tjänstemän tar fram inför ett beslut.

Denna skrift tar upp ett antal områden som kan vara viktiga att ta ställning till innan man börjar med medborgardialoger som en del av styrningen. Ambitionen är att skriften ska ge dig och dina kollegor underlag för intressanta diskussioner och hjälp på vägen i arbetet att utveckla dialogen med medborgarna för att stärka demokratin och öka effektiviteten i kommunen eller landstingets verksamhet. Jag vill också tacka Martin Sande, Preera för inspel till skriften.

Vill du veta mer om projektet Medborgardialog kan du kontakta [lena.langlet@skl.se](mailto:lena.langlet@skl.se), [kjell-ake.eriksson@skl.se](mailto:kjell-ake.eriksson@skl.se) eller [anders.nordh@skl.se](mailto:anders.nordh@skl.se)

*Lennart Hansson*

Sektionschef  
Demokrati och styrning

# Innehåll

Bakgrund.....	5
<b>› 11 TANKAR OM MEDBORGARDIALOG I STYRNING</b>	
<i>Medborgardialog som en del i styrningen .....</i>	<b>9</b>
<i>Tydliggör roller .....</i>	<b>10</b>
<i>Skilj på perspektiv .....</i>	<b>13</b>
<i>Skilj på dialogtid och beslutstid .....</i>	<b>15</b>
<i>Diskutera vilka frågor medborgardialogen ska hantera.....</i>	<b>17</b>
<i>Tydlighet i vilken form av delaktighet som erbjuds .....</i>	<b>19</b>
<i>Metoder för att nå dem som inte naturligt deltar .....</i>	<b>21</b>
<i>Dialogen måste vara meningsfull .....</i>	<b>23</b>
<i>Viktiga delar i ett system för medborgardialog .....</i>	<b>25</b>
<i>Vinster som kan uppnås med en systematisk dialog.....</i>	<b>28</b>
<i>Risker att vara medveten om.....</i>	<b>30</b>
Avslutande kommentarer.....	<b>32</b>
Vill du veta mer.....	<b>33</b>



# Bakgrund

## Alla kommuner och landsting i Sverige har haft medborgardialoger i någon form.

Det som saknats har varit systematik där dialogen är återkommande och kopplad till de beslut som ska fattas av de förtroendevalda. Medborgardialogen sker oftast på arenor där politiker och tjänstemän känner sig trygga och man har ställt sig frågande till varför så få kommer? Är svensken verkligen så ointresserad? När kommunen eller landstinget har bjudit in till möten har det ofta varit de redan insatta som kommit. Kritiker till medborgardialoger har fått vatten på sin kvarn där de framhåller att dessa former för dialog ger resursstarka en arena till för att påverka beslut.

## Behöver vi nya former för dialog?

Under Sveriges Kommuner och Landstings kongress 2007 stärktes förbundets uppdrag att ge stöd i utvecklingen av medborgardialogen och förbundet fick uppdraget att

*» SKL ska verka för att stödja medlemmarnas arbete för att skapa nya former för medborgarnas delaktighet, valmöjligheter och integrera dialogen med medborgarna i styrprocess och verksamhetsutveckling. «*

Vad kan då ligga bakom behovet av en förnyad, förbättrad och utvecklad dialog med medborgarna. Det finns ett antal faktorer som gör att behovet av att utveckla en systematisk medborgardialog framträder allt tydligare, syftet är att stärka demokratin men också öka effektiviteten i kommuner och landsting.

*Vi tar här upp några faktorer:*

- › I internationella jämförelser har Sverige ett högt valdeltagande men det har sjunkit från 1970- och 1980-talets höga nivåer. Särskilt oroande är att det är stora skillnader mellan olika kommuner, områden och valkretsar. I valet 2006 hade Lomma i söder det högsta valdeltagandet på 89,4 procent och Haparanda i norr det lägsta på 59,5 procent. Ännu större skill-

nader kan vi se mellan olika områden inom kommuner och landsting. Socioekonomiska förhållanden är det som framförallt avgör om människor går till valurnorna eller ej.

- › Färre och färre blir medlemmar i politiska partier. Drygt 5 procent av svenskarna är medlemmar i ett politiskt parti och knappt 2 procent är aktiva. Medelåldern är hög och partierna har svårt att locka ungdomar och nya svenskar till medlemskap och förtroendeuppdrag.
- › Förtroendemannauppdraget har blivit allt svårare och mer professionaliserat. Kommuner och landsting omfattar allt större och komplexare verksamheter som kräver kunniga och insatta förtroendevalda. De förtroendevalda blir färre och ska klara en större kontaktyta mot sina medborgare. På femtiotalet gick det fem medborgare per förtroendevald. I dag finns det 43 654 förtroendevalda på en befolkning som 2007 var 9 182 977 personer vilket innebär ett snitt på 210 medborgare per förtroendevald.
- › Inom kommuner och landsting bildas allt fler lokala partier och enfrågepartier. Koalitioner med många partier är mer regel än undantag. En stor koalition kan innebära att partipolitiken blir otydligt för medborgarna.
- › Det finns ett ökat stöd för antidemokratiska rörelser som för fram värderingar som strider mot de konventioner som Sverige har undertecknat.

### *Hur är då vi svenskar?*

- › Enligt World Value Survey är Sverige landet annorlunda. World Value Survey är en världsomspännande undersökning av människors värderingar i olika länder. Svensken sticker ut som den som är mest sekulariserad, uppskattar frihetsvärden och tror på sin egen förmåga att fatta beslut över sitt liv. En självständig individ som ställer individuella krav på den service som kommuner och landsting tillhandahåller.
- › Svensken vill diskutera samhällsfrågor. I olika undersökningar säger tre av fyra att de vill diskutera samhällsfrågor och 50 procent att de vill diskutera politiska frågor.
- › Svensken ägnar i snitt 6 timmar per dag till att lyssna på radio, titta på TV, surfa på Internet och läsa tidningar. Media har fått en allt större påverkan på medborgarnas åsikter och värderingar.

- › Svensken är generellt en ”protestmedborgare”. Man är nöjd med att det finns förtroendevalda som sköter kommuner och landsting ända tills de beslutar om något som drabbar mig, nedläggning av mina barns skola, nedläggning av sjukhuset som jag hör till, bygget av mobilmast eller vindkraftverk nära mig. Då deltar vi i olika protestaktioner.

Dessa faktorer framträder allt tydligare och utgör bakgrunden för behov av att utveckla medborgardialogen. Vi ser problem i utvecklingen av den lokala demokratin och vi har medborgare som vill vara med att diskutera och delta i samhällsutvecklingen men på sina villkor.

Alla håller säkert med om att den dialog man för med sina medborgare måste vara meningsfull och utgå ifrån ett verkligt intresse av att vilja veta vad medborgarna tycker i en viss fråga. Att medborgaren blir en medspelare i samhällsutvecklingen. Det kan både handla om att man ser det som en rättighet för medborgarna att delta i beslut som rör det samhälle de lever i, eller som en möjlighet för att göra egna val eller som en utmaning att ta eget ansvar för utförandet av en service man ser behov av.

Oavsett vilket perspektiv man har som utgångspunkt, behöver den systematiska dialogen med medborgarna utvecklas som ett underlag för de beslut som fattas i kommuner och landsting. Behovet av att utveckla medborgardialogen som en del i styrningen bygger på att:

- › Förtroendevalda behöver ett bredare underlag inför beslut, så att tjänstemännens faktakunskaper kombineras med kunskap om medborgarnas värderingar kring ärendet.
- › Förutsägbarheten behöver öka. En systematisk dialog som utgör underlag för beslut kan öka förutsägbarheten för hur det demokratiska systemet fungerar.
- › Medborgarna vill engagera sig och då framförallt i frågor som ligger nära dem. Men om vi vill ha mer än bara ”protestmedborgare” så krävs att dialogen är både meningsfull och ger möjlighet till påverkan samt att denna påverkan blir tydlig.
- › Det finns behov av att öka tilliten och förtroendet till det demokratiska system som till stor del påverkar människors vardag.

Att föra in medborgardialoger som en del i styrprocessen innebär inte att den ersätter det representativa systemet. Syftet är snarare att stödja det genom att skapa transparens, öka kunskapen om systemet och utveckla ett samspel mellan de som styr och de som blir styrda.

Vad menar vi då med systematiska medborgardialoger. Medborgardialog är för oss ett bredare begrepp än en dialog mellan två människor. Det handlar om att se medborgarnas kunskaper som en tillgång för att forma framtidens kommun och framtidens landsting. Det handlar om att använda flera olika metoder för att få kunskap om medborgarnas värderingar och att ge medborgarna kunskaper om kommunens och landstingens ansvar, styrning och verksamhet. Det handlar om att genom systematiska dialoger både stärka demokratin och öka effektiviteten.

I denna skrift lyfter vi fram ett antal områden som kan vara viktiga att diskutera innan man utvecklar medborgardialoger som en del av kommunens eller landstingets styrprocess.

# Medborgardialog som en del i styrningen

**Medborgardialog** som en del i styrprocessen uppfattas av många som ett viktigt utvecklingsområde för kommunen eller landstinget. En fråga som då måste ställas är vad vill man uppnå? Vad vill man vinna på att införa systematiska medborgardialoger?

I utvärderingar efter medborgardialoger framkommer ofta en tveksamhet från deltagarna om någon bryr sig om det som framkommit eller om det finns en dold agenda. Om det fanns ett ärligt uppsåt eller om dialogen bara var till för att förankra redan tagna beslut eller manipulera deltagarna så att man får det svar man vill ha. Den verkliga dialogen kräver möjlighet att påverka. Det är bättre att avstå från medborgardialog och bjuda in till ett informationsmöte om de förtroendevalda redan har tagit ställning i en fråga.

Erfarenheten från kommuner och landsting som infört medborgardialoger är att det krävs ett arbete internt innan man går ut till medborgarna. Dialogen är en interaktiv handling, som kräver förberedelse, före, under och efter genomförandet. Ett första steg kan vara att starta med en dialog om dialogen. Där kan man ställa sig ett antal frågor om varför man ska införa medborgardialoger och inte minst vad medborgardialog innebär för den organisation man verkar i.

## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vad innebär medborgardialog för oss?
- › Vad gör vi idag?
- › Vad vill vi vinna på att utveckla dialogen med medborgarna?  
Vad tror vi att de förtroendevalda, tjänstemännen och medborgarna kan vinna på en systematisk medborgardialog?

## Tydliggör roller

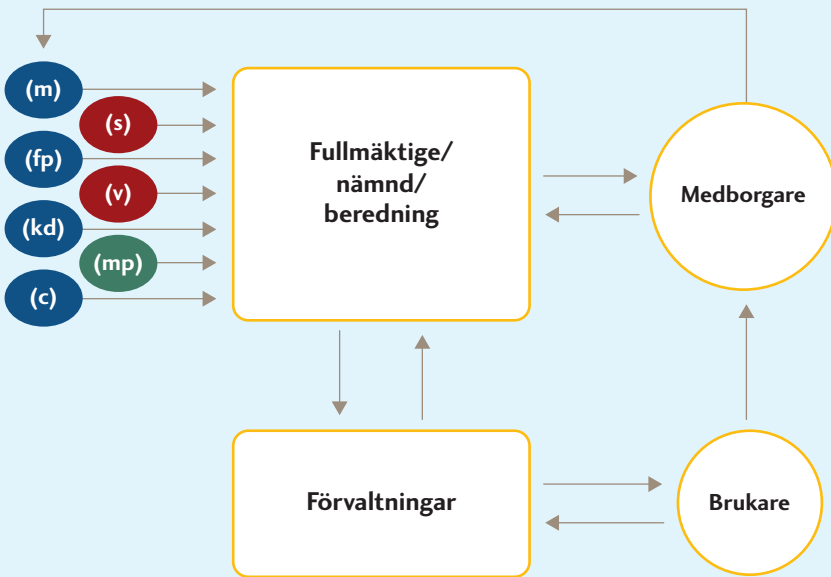
**Erfarenheter** visar att när kommuner och landsting beslutat sig för att genomföra medborgardialoger är det inte alltid klart vem eller vilka som har ansvar för planering, genomförande och hur man ska använda materialet. För att resultatet av dialogen ska bli ett användbart underlag för de förtroendevalda behöver roller tydliggöras innan någon dialog genomförs. Här kan finnas behov av att diskutera och förtydliga ett antal olika skärningspunkter såsom

- › ansvarsfördelning för dialogen mellan rollen som politiker i partiet och som politiker i fullmäktige, styrelse, nämnd eller beredning
- › ansvarsfördelning för dialogen mellan förtroendevalda och tjänstemän
- › ansvarsfördelning för medborgardialog i förhållande till brukardialog

Det är viktigt att komma ihåg att dialoger mellan medborgare och politiker pågår ständigt, där den enskilda politikern möter medborgare i sitt dagliga liv och där samtal uppstår kring aktuella frågor som berör den enskilde människan. Det sker också många möten och samtal mellan partimedlemmar som utgår från partiets ideologi och de analyser som partierna gör av samhällsförändringar. Den fråga som den valda församlingen i en kommun eller landsting bör ta ställning till är om man anser att dessa dialoger räcker för att fatta goda beslut.

En tydlig internationell och nationell trend är att det behövs dialoger där de förtroendevalda ges möjlighet att få en bredare kunskap om medborgarnas värderingar, som underlag för beslut i viktiga frågor. Som förtroendevald har man ansvar för alla invånare och det är en utmaning att få kunskap om hur olika grupper i kommunen och landstinget ser på en fråga. Det som dock är avgörande är att ta ställning till på vilken/vilka arenor vi i vår kommun/vårt landsting ska föra dialog kring frågor som det ska fattas ett beslut om.

## TYDLIGGÖR ROLLER



Bilden kan vara en utgångspunkt för diskussion om vem som ansvarar för dialog i olika situationer.

Det andra steget i att förtydliga roller är förhållandet mellan tjänstemän och förtroendevalda i förhållande till medborgardialogen. Det är inte helt ovanligt att medborgardialogen har blivit delegerad till tjänstemännen som genom detta blir bäst på att veta både vad brukarna och medborgarna tycker i en fråga. Gapet mellan medborgarna och de förtroendevalda blir därmed allt större. Även här finns det tydliga signaler om att de förtroendevalda vill ta tillbaka medborgardialogen och ser det som sin arena. Frågan är dock inte så enkel. För att få en fungerande dialog som kan vara ett underlag till de förtroendevalda inför beslut så behöver dialogen ske i ett trepartsarbete mellan politiker, medborgare och tjänstemän. Politiker ges möjlighet att vara de som lyssnar. Lyssna för att förstå och för att få ytterligare kunskaper om medborgarnas värderingar kring en viss fråga och inte svara eller försvara. Tjänstemännens roll blir att vara processledare för att ta fram faktaunderlag, leda processen utifrån den metod som valts för dialogen och stå för dokumentation av det som kommer fram.

Medborgarnas roll blir att föra fram sin syn på en fråga och i samspel med andra argumentera och lyssna på olika ståndpunkter.

Den tredje delen att diskutera när det gäller roller är, vem/vilka som har ansvar för brukardialogen och vem/vilka som har ansvar för medborgardialogen. Båda dialogerna behövs och den ena kan aldrig ersätta den andra.

## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vem/vilka ansvarar för medborgardialogen hos oss?
- › Hur ser vi på de olika rollerna för politiker, tjänstemän och medborgare? Vem borde göra vad?



## Skilj på perspektiv

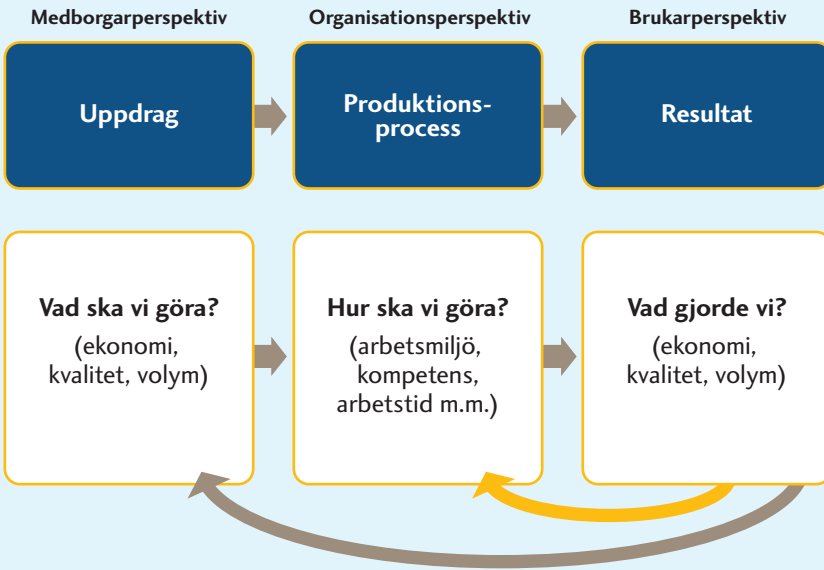
I en kommun och ett landsting behövs flera underlag inför beslutfattande. I detta kan man utgå ifrån tre perspektiv.

Organisationsperspektivet har kommuner och landsting ofta goda kunskaper om. Det kan handla om det ekonomiska läget, arbetsmiljö, kompetensutvecklingsbehov, lagar och regler. Kunskapen om detta är nödvändig för att driva en rättssäker och effektiv kommun som uppfyller sitt arbetsgivaransvar.

Brukarperspektivet handlar om att ha kunskap om hur brukarna ser på servicens och de tjänster som de nyttjar i kommunen eller landstinget. Denna kunskap är nödvändig för att förstå kommunens/landstingets förmåga att erbjuda kvalitet i den service invånarna erhåller.

Medborgarperspektivet handlar om medborgarnas uppfattning, om kommunen/landstinget gör rätt saker till rätt kostnad och till rätt kvalitet utifrån ett medborgarperspektiv där man bidrar med resurser i form av skatt. Det är oftast medborgarnas perspektiv som kommunen/landstinget har minst kunskap om och där ett systematiskt arbete saknas. Saknas systematik i att ta reda på hur olika medborgargrupper ser på verksamheten finns en risk att de som skriker högst får stort inflytande på enskilda frågor.

## SKILJ PÅ PERSPEKTIV



Tre perspektiv som är viktiga för organisationens utveckling.

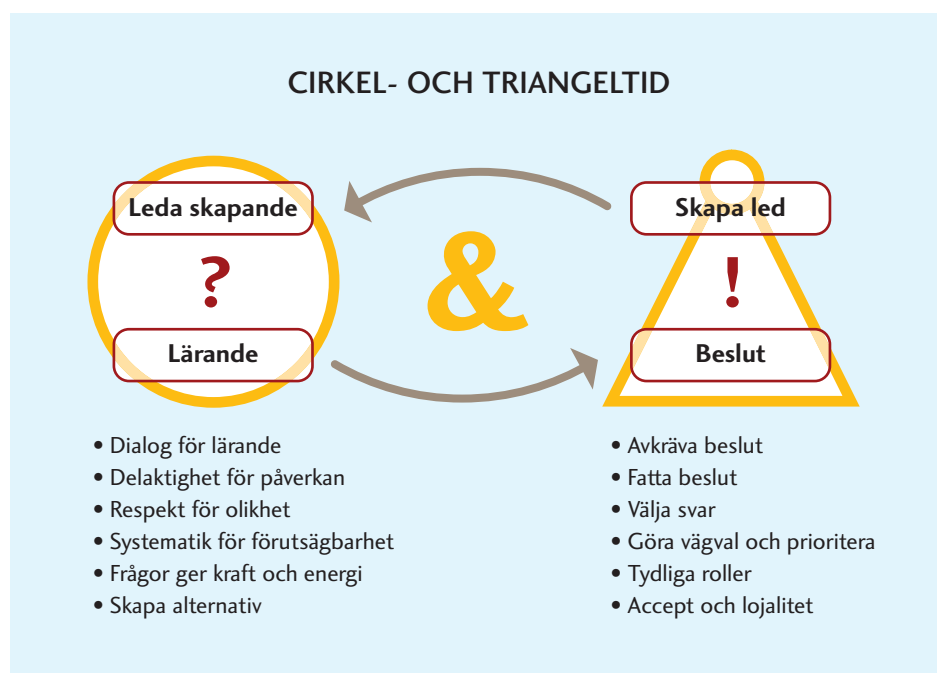
De tre perspektiven är alla viktiga och det går inte att utesluta något eller att ersätta det ena med det andra. Medvetna arbetssätt och processer behövs för de tre perspektiven och behovet att utveckla system framträder starkast inom medborgarperspektivet.

### FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vad gör vi för att få kunskaper om hur organisationen fungerar?
- › Vad gör vi för att få kunskaper om vad brukarna tycker?
- › Vad gör vi för att få kunskaper om vad medborgarna tycker?
- › Vad behöver vi utveckla?

## Skilj på dialogtid och beslutstid

I Sverige är systemet med en representativ demokrati på lokalnivå en stark tradition. Den representativa demokratin utgör grunden för beslutsfattande och ansvarstagande i kommuner och landsting. Medborgardialogen kan förstärka och vara ett stöd för den representativa demokratin när beslut ska fattas. Inför beslut behöver de förtroendevalda både professionens faktakunskaper och en kunskap om medborgarnas värderingar. För att dialogen ska kunna vara ett av flera underlag för beslut behöver det tydliggöras skillnaden på beslutstid och dialogtid. Dessa två olika sätt att samspela skall inte ställas mot varandra, utan de är kompletterande. Beroende på situation, är förmågan att välja dialogform det som är det avgörande.



Cirkel- och triangeltid är framtaget av Preera.

I bilden på sid 15 skiljer vi på dialogtid och beslutstid. Preera som har tagit fram denna bild har valt att kalla dialogtiden för cirkeltid och beslutstiden för triangeltid. Tanken är att formen cirkel ska ge en visuell bild av vad som krävs av dialogen. Alla ges möjlighet att lyssna på andra och argumentera för sin sak, ingens åsikt är mer värd än någon annans. Beslutstiden kallar Preera för triangeltid vilken även den ska ge en visuell bild av vad som sker och där triangel är formen för att beskriva beslutsnivåer i organisationen.

Dialogtid innebär att man innan beslut ger medborgare möjlighet att ge sin syn på den fråga man ska fatta beslut om. Det mest avgörande för dialogtiden/cirkeltiden är att det finns verklig påverkansmöjlighet och att motivet för dialogen är att skapa "valbara alternativ". Alltså en skapande process, där flera kanske motstridiga viljor samsas om utrymmet i dialogen. Den avgörande samspelsregeln för dialog är: att vara överens om att man inte behöva vara överens. Olika grupper ges möjlighet att föra dialog med varandra och argumentera för sina åsikter och värderingar. De förtroendevalda deltar i dialogen för att lyssna för att förstå, inte för att svara eller förklara.

När dialogen är genomförd ansvarar de förtroendevalda för att fatta beslut och ärendet övergår då till beslutstid/triangeltiden. Beslutstiden innebär att behandling av frågan sker i de institutioner som finns för att besluta i kommuner och landsting och som innebär att medborgarna kan utkräva ansvar från de som är valda att styra.

Att vara tydlig med skillnaden på dialogtid och beslutstid till medborgare, förtroendevalda och tjänstemän ger en grund för ökad tillit och förtroende. Erfarenheter visar att man alltför ofta hamnar i möten där de förtroendevalda får försvara sig, ibland på grund av att dialogen sker för sent i processen eller för man inte har avgränsat området för dialog. Erfarenheter från många dialoger visar att deltagarna på mötet tror att beslutet ska bli det som kommer fram i dialogen. Skälet kan vara att informationen om mötets syfte och roll i beslutsprocessen inte har varit tydligt. Detta måste vara glasklart när man inför systematiska medborgardialoger som del i styrprocesser.

## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Hur hanterar vi dialogtid och beslutstid systematiskt?
- › Hur gör vi det tydligt för deltagarna vilket syfte och roll dialogen har?

## Diskutera vilka frågor medborgardialogen ska hantera

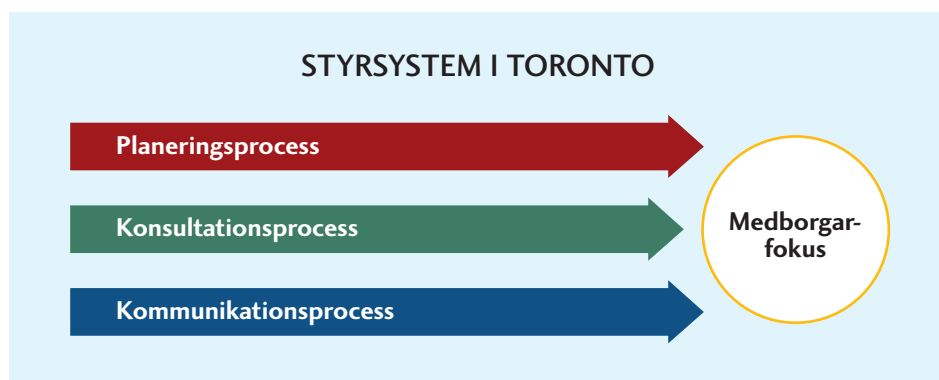
Om de förtroendevalda redan har tagit ställning i en fråga bör man inte inleda en medborgardialog. Att ha en dialog där medborgare upptäcker att det inte går att påverka ökar misstroendet mot organisationen och dess företrädare. Istället kan man skapa grund för delaktighet genom att informera om bakgrunden till beslutet, varför och konsekvenser. En tydlig information och transparens om tagna beslut är det första steget för att kunna bli delaktig, att få möjlighet att vara välinformerad.

En kommun och ett landsting tar en mängd beslut under ett år och det är omöjligt att ha dialoger inför alla beslut. Man kan ställa sig två frågor för att komma fram till vilka frågor man vill genomföra medborgardialog kring:

- › Behöver vi som förtroendevalda mer kunskaper om medborgarnas värderingar, prioriteringar och åsikter kring denna fråga för att fatta det bästa beslutet.
- › Kan en medborgardialog kring denna fråga ge medborgarna större kunskaper om kommunens/landstingets ansvar och behov av prioriteringar

Det finns egentligen ingen fråga som inte medborgarna kan tycka till om förutom beslut som rör enskilda individer.

I Toronto införde kommunen i början på 2000-talet ett styrsystem där medborgardialoger ingår som en naturlig del. Inför beslut tas tre processer fram för att ge det bästa underlaget för beslutet.



**Del 1. Beslutsprocessen** – ska ge en tydlig struktur för hur den administrativa processen inför ett beslut ska se ut. Inför varje beslut tar man ställning till om man ska genomföra medborgardialog för att få en bättre kunskap om medborgarnas värderingar och synpunkter i en aktuella frågan.

**Del 2. Konsultationsprocessen** – Om man beslutar sig för att ha dialog tydliggörs strukturen för när, hur och var dialogerna ska ske och inom vilka ramar.

**Del 3. Kommunikationsprocessen** – kommunen inser att de inte kommer att kunna nå alla i medborgardialogerna men man strävar efter att alla ska ha möjlighet att vara informerade. Detta görs genom att ta fram en tydlig process för hur medborgarna ska informeras om beslutet och vägen fram till beslut. Det handlar om att agera istället för att reagera i kontakten med media. Men det handlar också om att arbeta med egenproducerad information.

Erfarenheterna från Toronto visar att kommunen har medborgardialoger om fler och fler frågor. De farhågor man från början hade att lobbygrupper skulle ta all plats och rätthaverister skulle komma med tokiga idéer, har visat sig helt ogrundade och man imponeras av medborgarnas kompetens och ansvarstagande för lokalsamhällets utveckling.

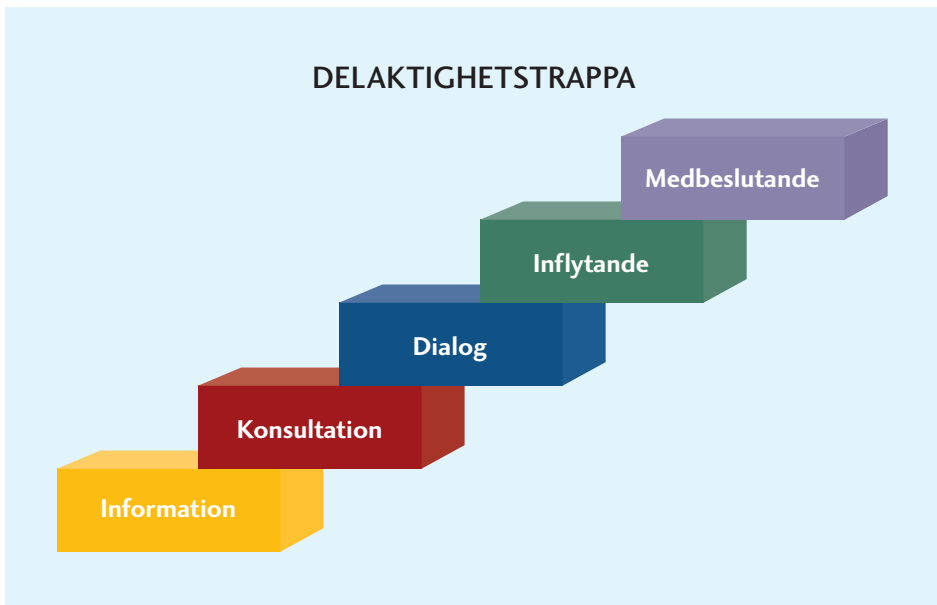
## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vilka frågor passar för dialog i vår kommun/landsting?
- › Vilka frågor passar inte för oss och varför?

## Tydlighet i vilken form av delaktighet som erbjuds

Som tidigare sagts så är "svensken" intresserad av att diskutera samhällsfrågor och politiska frågor. Kommunen och landstinget kan också välja olika metoder och verktyg för att skapa delaktighet. Den enskilda frågan avgör oftast vilken form av delaktighet som är lämplig. På 1960-talet tog Sherry Arnstein fram "ladder of participation" för att beskriva olika nivåer av delaktighet. I projekt medborgardialog har vi modifierat denna något för att ge en bild av olika nivåer av delaktighet i Sverige.

Inför de beslut som ska fattas bör man ta ställning till hur man kan möjliggöra för medborgarna att vara delaktiga. Det viktiga är också att vara tydlig gentemot medborgarna om vilken form av delaktighet de kan förvänta sig. Trappan ska försöka ge en bild av olika nivåer av delaktighet i beslutsprocesser.



**Information** – för att kunna vara delaktig behöver man vara väl informerad och ha möjlighet att ta till sig kunskaper om den fråga som ska behandlas. Vissa beslut är inte lämpade för medborgardialoger men medborgarna har rätt att bli informerade om vilket beslut som fattats. En transparent kommun/landsting skapar tillit och förtroende.

**Konsultation**- innebär att ge medborgarna möjlighet till att ta ställning till vilket alternativ de tycker är mest lämpligt för en aktuell fråga. Här utgår man från färdiga alternativ som är beredda av professionen och godkända av de förtroendevalda och där medborgarna får ta ställning till om de föredrar alternativ 1 eller 2 eller A eller B.

**Dialog** – här ger man människor möjlighet att möta andra för att föra dialog om en aktuell fråga. Utgångspunkten är att alla ska få föra fram sin åsikt och argumentera för sin syn på frågan. Grunden är att man behöver inte nå konsensus.

**Delaktighet** – innebär att medborgarna deltar under en längre tid och är med i en utvecklingsprocess från det vita pappret till färdigt förslag som underlag till politiska beslut. Deltagandet blir på en djupare nivå.

**Medbeslutande** – här har den representativa valda församlingen valt att delegera ansvar till nämnd eller styrelse där delegaterna inte är valda utifrån partitillhörighet utan valda som person. Exempel; Svågadalensnämnden i Hudiksvall eller skolstyrelser där föräldrar ingår som medlemmar.

Delaktighetstrappan ska ses som en hjälp till att strukturera medborgardialogen i förhållande till de beslut de förtroendevalda ska fatta och utgå från de lokala förutsättningar som råder i kommunen/landstinget.

Botkyrka och Huddinge har tagit fram stödmaterial för att strukturera dialogen utifrån olika nivåer av delaktighet.



## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vilka former av delaktighet har vi idag?
- › Vilka former skulle vi vilja ha?



## Metoder för att nå dem som inte naturligt deltar

Hur kan vi undvika det problem som ofta lyfts fram idag, att medborgardialoger innebär att man ger de som redan har resurser ännu en möjlig väg att påverka? Hur lyssnar vi på alla, inte bara på lobbygrupper och de som skriker högst? Det som är viktigt att påpeka är dock att det redan nu finns de som försöker påverka genom att "skrika högst" eller lobbygrupper som söker upp förtroendevalda för att föra fram sina synpunkter på ett enskilt beslut. Erfarenheter visar att när kommuner och landsting har haft medborgardialoger så har det oftast skett genom inbjudan till arenor som politiker och tjänstemän är förtrogna med. För flera grupper i samhället är det varken naturligt eller bekvämt att komma till dessa möten.

En internationell trend för att komma åt detta problem är att både bjuda in och söka upp medborgarna i kommunen/landstinget. Det handlar om att tillägna sig goda kunskaper om hur invånare vill kommunicera och föra dialog med kommunen/landstinget. Detta innebär att det inte räcker att välja en dialogmetod för alla invånare. Man kan inte utgå ifrån att ingen är intresserad och nöja sig med det när få kommer till det möte som man bjudit in till. Menar man allvar med att man vill få kunskap om medborgarnas värderingar, prioriteringar och synpunkter innebär det ett ansvar för att finna metoder som passar olika grupperna i samhället.

Internationella erfarenheter visar att det gäller att gå ifrån de konventionella mötesformerna till att utveckla nya former för dialog. Detta kan ske genom ny teknik, genom uppsökande verksamhet och genom samarbete med det civila samhällets organisationer samt enskilda personer som är betydelsefulla för enskilda grupper i samhället.

I Catalonien, Spanien, har man i sin lagstiftning krav på att konsultera medborgarna inför viktiga beslut. Det har inneburit att kommunerna har utvecklat olika metoder för att nå olika grupper. En metod som använts är att mobilisera viktiga personer i samhället som medborgarna har respekt och

förtroende för. Det kan handla om prästen, läkaren eller fotbollsspelaren. De blir ambassadörer för dialogen och visar med sitt deltagande att det är viktigt att engagera sig för lokalsamhällets utveckling.

I Skottland, Blairgowrie, har man bildat ett råd för personer i samhället som har stort engagemang och stort kontaktnät. Kommunen kan lyfta en aktuell fråga i gruppen som gemensamt funderar på hur man bäst når ut och vilka som kan bli engagerade just kring denna fråga. Fokus har varit på företagsutveckling.

I Storbritannien och Australien har man arbetat med att utveckla verktyg för dialog genom ny teknik. E-paneler, e-petitioner, spel m.m. är metoder som används för att få medborgare att på ett enkelt sätt delta i diskussionen om lokala frågor och prioriteringar.

## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vilka grupper har vi svårt att nå idag?
- › Hur kan vi skapa former för att söka kontakt med dessa grupper?

## Dialogen måste vara meningsfull

Dialogen med medborgarna måste vara meningsfull. Vill vi skapa ett engagemang hos medborgarna krävs ett vinna – vinna perspektiv. Medborgarna måste veta att de blir lyssnade till och få återkoppling på hur deras synpunkter tas tillvara i den fortsatta processen.

Nedan följer ett antal framgångsfaktorer som bör vara uppfyllda för att dialogen ska upplevas som meningsfull.

- › Dialog tidigt i beslutsprocessen
- › Ärligt uppsåt från politiker och tjänstemän
- › Handla om en fråga som är intressant för medborgarna
- › Medborgardialog inlagd i styrprocess och tidplan
- › Tydligt syfte och tydliga ramar
- › Inbjuda och söka upp så man når många
- › Visualisera
- › Återkoppling

Politiker och tjänstemän måste tycka att det är viktigt att få kunskap om medborgarnas synpunkter i en aktuell fråga. Det handlar om att både ha en struktur för medborgardialog men också en kultur med medborgarfokus. En del kommuner har gjort om sin struktur för den politiska styrningen för att vara mer medborgarorienterade, men det räcker inte. Utifrån strukturen måste också ett arbete bedrivas för att utveckla en kultur som har medborgarna i fokus och där man ser vinster med att engagera medborgarna både ur ett demokratiperspektiv och ur ett effektivitetsperspektiv.

Medborgardialogen måste ske tidigt inför beslut så att det finns möjlighet att ta hänsyn till åsikter som kommer fram. För att öka tilliten till organisationen måste medborgarna uppfatta att det går att påverka och att dialogen inte bara är ett spel för galleriet.

Tydligt syfte och tydliga ramar är också centralt för att skapa tillit. Alla som deltar måste få veta spelreglerna. Det finns ingen önskebrunn utan beslut på kommunal och landstingsnivå handlar om prioriteringar. Det måste också vara helt klart att dialogen är rådgivande. Det är de förtroendevalda som fattar det slutgiltiga beslutet och att dialogen är ett underlag av flera inför ett beslut.

Som tidigare nämnts så måste kommunen/landstinget arbeta aktivt för att bjuda in och söka upp, för att nå fler än dem som alltid kommer. Organisationer och personer som alltid kommer ska man förstås fortsätta att ha dialog med men kommunen/landstinget behöver också finna nya vägar och metoder för att nå de som normalt inte deltar. Detta för att få en större kunskap om vad olika grupper tycker i frågan.

I kommuner och landsting är vi vana att hantera frågor utifrån skrivna dokument. Men människor tar till sig information på olika sätt. Att visualisera förutsättningarna inför beslut har visat sig framgångsrikt för att få en ökad förståelse inför de prioriteringar som ett beslut handlar om.

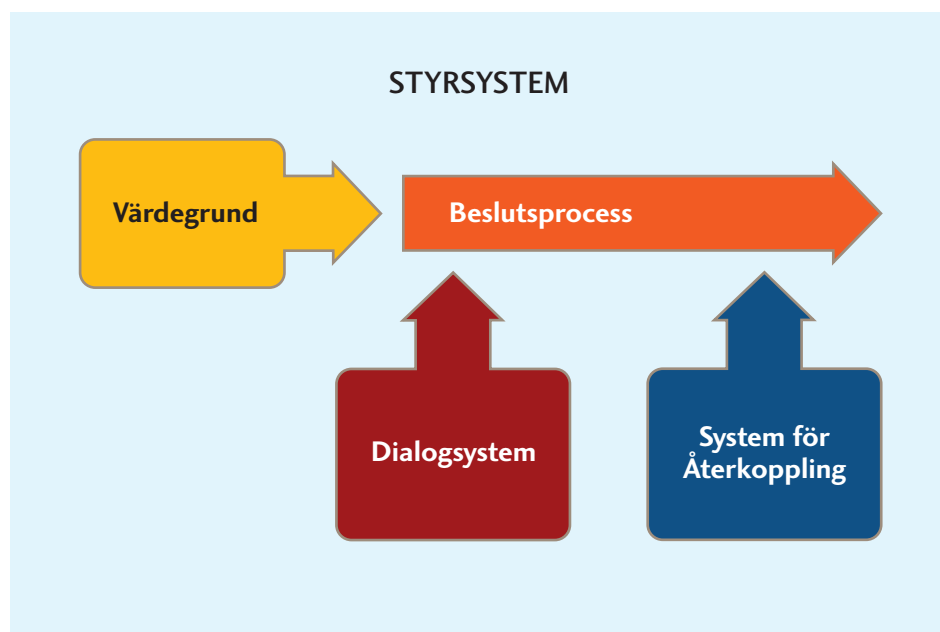
Återkopplingen är central. I olika undersökningar vittnar medborgare om att de har varit med på olika möten och fört fram sina synpunkter. Men sedan vet man inte hur ens synpunkter har tagits om hand utan upplever att de har försvunnit i ett svart hål. Detta har skapat en känsla av att det man sagt inte har betydelse. Återkoppling är nödvändigt för att skapa förtroende för dialogen och organisationen. Även om man inte tar hänsyn till de synpunkter som framkommit behöver man ge återkoppling och motivera varför man har tagit det beslut man gjort och hur man ser på de synpunkter som kommit fram.

## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Har vi idag struktur för hur vi lyssnar på våra medborgare?
- › Är vi beredda att bli påverkade av det vi hör?

## Viktiga delar i ett system för medborgardialog

Vi kan se att det finns minst fyra viktiga delar att fundera på när man vill införa medborgardialoger som en del i styrsystemet.



Den första delen är värderingar, principer eller utgångspunkter för medborgardialogen. Man behöver komma överens om varför man ska ha dialog och principer för hur dialogen ska ske. I Århus i Danmark har man arbetat med detta på olika nivåer, dels internt i organisationen, dels tillsammans med sina medborgare. Detta arbete har utmynnat i 8 principer för medborgardialog.

## Århus principer

1. Medborgardialogen skall alltid stödja och utgå från Århus kommun värderingar. Trovärdighet, Respekt, Engagemang
2. Medborgardialog skall alltid genomföras (obligatorisk) i startfasen av ett uppdrag
3. Medborgarna har som minimum rätten att bli hörd
4. Ändring av strategier, planer och projekt som kan ha väsentliga konsekvenser för medborgarna kräver alltid en ny medborgardialog
5. Medborgarna måste ha verkliga möjligheter att delta
6. Det privata engagemanget i kommunens eller enskilda bostadsområdets kvalitet och utveckling skall främjas
7. Samarbete med organisationer, råd och föreningar skall bibehållas och utvecklas
8. Processer, metoder och kompetens för medborgardialog måste ständigt utvärderas och utvecklas

Att utveckla en form av ramverk för dialogen med invånarna utgör grunden för ett systematiskt arbete. Detta kan också stödja utvecklingen av en intern kultur med medborgarfokus.

Den andra delen av vikt är att ha ett tydligt system för medborgardialoger kopplat till styrprocessen. Där man tydliggör om och när dialogen ska ske i förhållande till det beslut som ska fattas. Det man också måste ta ställning till är om det ska ske dialog under flera faser av beslutsprocessen. Kanske först utifrån ett tomt papper där bara faktaunderlag presenteras, till att sedan även ta ställning till förslag och till sist även en dialog om resultatet och dess konsekvenser.

Först när beslut om processen för dialog är klar bör man ta ställning till vilka verktyg i verktygslådan för dialog som ska användas. Det finns en mängd olika metoder för att föra dialog. I Lewisham, en kommun i Londonområdet, har man tagit fram en verktygslåda med en beskrivning av ett stort antal verktyg som kan användas i kommunens medborgardialoger. Inför varje dialog sätter de samman ett antal verktyg för att nå så många olika grupper av medborgare som möjligt. Utgångspunkten är att ett verktyg inte räcker för att få en bra bild av invånarnas synpunkter inför beslut.

Den sista delen är hur man arbetar med återkoppling av beslutet och de resultat som framkommit i dialogen. Även för detta behöver kommunen/landstinget ett antal verktyg. Det kan både handla om fysiska möten, webbpresentationer, egen producerad information och information genom media. I Lewisham ger man ut en tidning varje månad där man beskriver genomförda och kommande dialoger och hur man har använt resultatet. Man ger också deltagarna i de olika dialogerna möjlighet att ge sin bild av dialogens genomförande och resultat.

## FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Behöver vi principer, ramar för våra medborgardialoger?
- › Återkopplar vi idag resultatet av våra dialoger till medborgarna?

## Vinster som kan uppnås med en systematisk dialog

Uppdraget för de förtroendevalda är att styra en organisation utifrån de riktlinjer och det behov som finns för verksamheten. För att kunna styra verksamheten på bästa sätt måste de förtroendevalda vara väl förtrogna med de värderingar och behov som finns i närsamhället och kunna sätta in dessa i ett större sammanhang. Det innebär en förmåga och kunskap om att forma och anpassa organisationen från gällande lagar, riktlinjer i förhållande till värderingar och befolkningens behov av de offentliga tjänsterna.

Under ett antal år har demokrativinster stått i fokus för dialogen. En tydlig internationell trend under de senaste åren är att man även når effektivitetsvinster med en systematisk medborgardialog.

*Följande vinster med medborgardialog ur demokratiperspektiv lyfts ofta fram:*

- › Mer deltagande ökar medborgarnas kunskaper om de demokratiska processerna.
- › Forskning visar att deltagande i olika sammanhang är gott i sig och stärker det sociala kapitalet i samhället och hos individen.
- › Deltagande genom medborgardialog skapar demokratisk legitimitet.
- › Att delta i medborgardialoger tidigt i beslutsprocessen skapar ökat engagemang och ansvar hos medborgarna. Även om man inte får igenom sin vilja har man fått kunskap om och förståelse för bakgrunden till beslut, på så sätt kan man lättare acceptera beslutet.
- › Människors innerliga behov av att bli lyssnade på och respekterade blir en energikälla som kan leda mot nyfikenhet och intresse, som sedan kan utvecklas till ett bredare engagemang t.ex. i ett parti.



- › Olika intressegrupper ges möjlighet att mötas och lösa problem gemensamt. Dialogen ger möjlighet att argumentera för sin åsikt men är också ett forum för att höra andras åsikter kring samma fråga. Detta kan ge insikt om politikernas dilemma med olika ståndpunkter som ska jämkas samman.

### *Vinster ur effektivitets perspektiv:*

- › Deltagande i medborgardialog kan öka möjligheten för förståelse och genomförande av prioriterade insatser.
- › Genom dialogen kan medborgarna få större kunskaper om kommunens och landstingets verksamhet. De kan också få kunskaper om de förtroendevaldas ansvar för prioriteringar av de gemensamma resurserna.
- › Systematiska medborgardialoger kan ge en bättre samstämmighet mellan utbud och medborgarnas behov. Samhällets behov förändras och det finns en risk att kommunen/landstinget fortsätter att erbjuda tjänster som få eller inga längre efterfrågar. Kunskap om förändrade behov kan framkomma i systematiska dialoger.
- › Ökad deltagande ger större legitimitet för förtroendevalda att fatta beslut.
- › Ökat deltagande innebär större genomskinlighet och kunskap om förutsättningar för styrningen av kommunen. För att kunna vara delaktig krävs att man har god information om inte bara vad kommun/landsting gör utan också om dess verksamhetsresultat. Medborgaren behöver få en uppfattning om att insatta resurser ger rätt tjänst till rätt pris och rätt kvalitet.
- › Ökad transparens leder till bättre kvalitet på kommunens tjänster. Om informationen om resultatet blir mer transparent och presenteras öppet för medborgare och media sätter det press på kvalitetsutvecklingen internt.

## FRÅGA FÖR DISKUSSION

- › Kan vi se vinster med de medborgardialoger vi har genomfört?

## Risker att vara medveten om

Att införa medborgardialoger som en del i styrningen kräver ett noggrant arbete innan. Dialogen är inget man ska ta lätt på utan kräver en systematik och förmåga att vara både reaktiv, proaktiv och interaktiv för att nå verklig effekt. Forskarna brukar lyfta fram ett antal risker som man måste vara medveten om och hantera för att dialogen ska bli det effektiva verktyg som eftersträvas.

Den största risken är att dialogen skapar en mer ojämlig demokrati där de som redan är resursstarka får ytterligare ett forum för att påverka beslut. Det är inte ovanligt att kommuner och landstingen använder arenor där politiker och tjänstemän känner sig trygga som t.ex. inbjudan till möten i fullmäktigesalen. När så sker begränsas gruppen som känner sig manade att närvara. En utveckling behöver därför ske där de förtroendevalda söker upp medborgarna där de är och där de samlas för att fånga deras syn på aktuell fråga.

Det finns också en risk att medborgardialogen i kommunen eller landstingets hägn leder bort från partipolitiska aktiviteter. Varför ska jag välja vägen över partierna om jag kan påverka kommunen och landstinget direkt. Det är viktigt att dialogen inom kommunen och landstinget ska utgöra ett stöd till den representativa demokratin. Genom att vara tydlig med principer för dialog, syfte och ramar kan man undvika att den blir en konkurrent till de politiska partierna. Partierna ståndpunkter i olika frågor kan också tydliggöras i anslutning till dialogen genom t.ex. presentationer på kommunens/landstingets hemsida eller i skrivet bakgrundsmaterial som faktaunderlag till dialogen.

Bristande helhetssyn är också något som forskare lyfter fram som en risk i arbetet med medborgardialoger. Medborgarna engagerar sig i lokala sakfrågor och har inte intresse eller insikt om behovet av prioriteringar ur ett helhetsperspektiv. Men man kan också ställa sig frågan om det inte är vik-

tigt att man engagerar sig i det som påverkar vardagen? Det är naturligt att utifrån var man är i livet eller utifrån olika intressen där man besitter unika kunskaper skapas engagemang för att delta i just denna fråga. Ansvaret för att binda ihop och synliggöra helheten ligger på de förtroendevalda. Det är viktigt att komma ihåg att många av våra förtroendevalda har startat sitt politiska engagemang utifrån en sakfråga för att sedan vidga sitt engagemang till att omfatta helheten. Så det gäller att inte förakta engagemanget i det lokala och nära.

## FRÅGA FÖR DISKUSSION

- › Hur hanterar vi risker i de dialoger vi genomför?

## Avslutande kommentarer

Vi har i denna skrift försökt att ge en bild av områden att diskutera och forma sig kring innan man går ut i skarpt läge till medborgarna för att be om deras engagemang. I Sverige lever vi i en trygg demokrati och det är lätt att ta den för given. Något vi inte behöver försvara varenda dag. I andra delar av världen är demokrati en önskan och något som människor hamnar i fängelse för och till och med dör för. Men även den mest välfungerade demokrati utsätts för prövningar. Vi tror att vi i vårt allt mer individualistiska samhälle både vill och behöver engagera oss som medborgare. Vissa i de stora frågorna och andra i de små nära frågorna. Det handlar om hur kommuner och landsting och dess förtroendevalda och tjänstemän kan hitta vägar för att fånga det engagemang som finns hos de flesta av oss. För det krävs det genomtänkta handlingsplaner. Det handlar om att ha en organisation som vill och förmår att lyssna på sina medborgare. Det krävs både struktur och kultur för att verka med medborgarna i fokus.

# Vill du veta mer

## *Kontakta*

Lena Langlet, [lena.langlet@skl.se](mailto:lena.langlet@skl.se)

Anders Nordh, [anders.nordh@skl.se](mailto:anders.nordh@skl.se)

Kjell-Åke Eriksson, [kjell-ake.eriksson@skl.se](mailto:kjell-ake.eriksson@skl.se)

Besök vår webbplats [www.skl.se/medborgardialog](http://www.skl.se/medborgardialog)

## *Tidigare publicerade faktablad och skrifter från projektet*

Tolv politikernas tankar om medborgardialog

Lyssna och lyssna igen

Faktablad 1 – Information om Folkomröstningar

Faktablad 2 – Information om Folkomröstningar den 17 september 2006

Faktablad 3 – Information om Medborgarförslag

Faktablad 4 – Information om Ungdomsråd

Faktablad 5 – Information om Medborgarbudget

Dessa publikationer hittar du på vår webbplats [www.skl.se](http://www.skl.se)

# 11 tankar om medborgardialog i styrning

Vårt demokratiska samhälle står inför olika utmaningar med ett minskat förtroende för politiska institutioner, ojämt valdeltagande och ett minskat intresse för att bli medlem i politiska partier. Att öka medborgarnas engagemang är därför en utmaning för kommunerna och landstingen. En systematisk medborgardialog kan vara ett stöd i denna utveckling. Medborgardialog är ett bredare begrepp än en dialog mellan två människor. Det handlar om att se medborgarnas kunskaper som en tillgång för att forma framtidens kommun och framtidens landsting. Det handlar om att använda flera olika metoder för att få kunskap om medborgarnas värderingar och att ge medborgarna kunskaper om kommunens och landstingens ansvar och verksamhet. Det handlar om att genom systematiska dialoger både stärka demokratin och öka effektiviteten.

I denna skrift lyfter vi fram ett antal områden som kan vara viktiga att diskutera innan man utvecklar medborgardialoger som en del av kommunens eller landstingets styrprocess.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting  
beställs på [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer) eller på  
tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN 978-91-7164-427-5



118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20  
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50  
[info@skl.se](mailto:info@skl.se), [www.skl.se](http://www.skl.se)

# Kommunalbestyrelsens samspil med borgerne

- En stærkere profil som demokratisk aktør



**Kommunernes demokratiprogram**  
Inspirationskatalog  
Juni 2009

**FREMTIDENS  
KOMMUNALE  
DEMOKRATI**

Kommunernes demokrati-  
program 2008-09

**Kommunalbestyrelsens  
samspil med borgerne**

- En stærkere profil som demokratisk aktør



## Kære kommunalbestyrelse

Det har altid været vores styrke, at vi som kommunalpolitikere er tæt på de udfordringer og dilemmaer, som vedrører borgernes hverdag, den offentlige velfærd og udviklingen af lokalsamfundene.

Vi har brug for borgerne, og borgerne har brug for os. Beslutninger bliver bedre, når vi spiller tæt sammen. Netop dette samspil er en væsentlig del af legitimiteten i det danske kommunestyre.

I disse år er der meget, der udfordrer samspillet mellem kommunalbestyrelse og borgere. Borgerne har andre forventninger end tidligere. De vil ikke nødvendigvis deltage i faste mødefora, men være med, når det giver værdi og mening, og når det vedrører dem. Politik skal også være sjovt og spændende. Der er derfor behov for at stille skarpt på, hvordan samspillet mellem kommunalbestyrelse og borgere skal udvikle sig i fremtiden.

Rigtig mange kommuner har i forbindelse med kommunalreformen sat ekstra fokus på samspillet med borgerne. Mange har formuleret borgerinddragelsesstrategier, nedsat ad hoc-udvalg om demokratiudviklingen, lavet forsøg med lokalråd, arbejdet med kommunens image og branding osv. De mange gode initiativer er der god brug for at fortsætte og styrke.

KL vil gerne understøtte arbejdet med at finde svar på udfordringerne. Det gør vi bl.a. med dette inspirationskatalog, hvor vi sætter fokus på fire udfordringer i samspillet med borgerne – med ét fælles perspektiv: Hvordan får kommunen en skarpere profil som demokratisk aktør? Eller sagt med andre ord: Hvordan tydeliggør vi værdien af kommunalpolitisk prioritering, styring og ledelse?

Bagerst i kataloget giver vi ordet frit til fire fag-personer, der fra hvert deres ståsted har spændende holdninger og ideer til, hvordan kommunalbestyrelsen kan styrke samspillet med borgerne. En stor tak til de fire for deres bidrag.

Inspirationskataloget er ét blandt flere i "Kommunernes Demokratiprogram". Du kan læse mere om programmet og om samspillet med borgere på: [www.kl.dk/demokratiprogrammet](http://www.kl.dk/demokratiprogrammet)

Her kan du også finde udfordringsanalysen "Udfordringer i kommunalbestyrelsens arbejde", som er afsættet for mange af aktiviteterne i demokratiprogrammet.

På bestyrelsens vegne ønsker vi jer en god debat – indbyrdes og med borgerne.

Med venlig hilsen

Erik Fabrin

Anker Boye

## **Indhold**

Hovedbudskaber og anbefalinger

### **Udfordring 1: Nye platforme for samspil**

*Kan vi bruge ny teknologi og digitale platforme som ramme for en bedre dialog mellem borgere og politikere?*

### **Udfordring 2: Borger-engagement og politiske projekter**

*Kan vi gentænke borgerdialogen? Kan vi få et bedre samspil med borgerne om de politiske processer?*

### **Udfordring 3: Det kommunale fællesskab er også for de unge**

*Kan vi blive bedre til at gøre arbejdet i kommunalbestyrelserne mere nærværende for yngre mennesker?*

### **Udfordring 4: Stærke borgergrupper**

*Kan vi blive bedre til at håndtere stærke borgergrupper, som forsøger at overtage den politiske dagsorden?*

## **Fire perspektiver på samspillet med borgerne**

*Borgerdialog på nettet i det 21. århundrede*

Af cand.scient.pol. Mia Nyegaard, kommunikationsrådgiver

*Et interaktivt demokratisk samspil*

Af Lisbeth Knudsen, ansvarshavende chefredaktør, Berlingske Tidende

*Mød borgerne som medborgere - stil dem nogle andre spørgsmål!*

Af Anne Tortzen, direktør for Center for Borgerdialog

*Demokratiets andetkammer*

Af Henrik Dahl, forfatter og sociolog

## Hovedbudskaber og anbefalinger

En af de helt store udfordringer i kommunalbestyrelsens samspil med borgerne er, at mange i dag ikke ser kommunen som en demokratisk aktør, men som en ren servicevirksomhed. Hvis den opfattelse bliver dominerende, er det lokale demokrati for alvor truet.

Derfor er der brug for et langt, sejt træk i den modsatte retning. Det vil sige gøre det tydeligt for borgerne, hvilken værdi der ligger i den lokalpolitiske prioritering, styring og ledelse – og ikke mindst: hvad borgerne kan få ud af at engagere sig i og bidrage til kommunalpolitik.

Her giver nye teknologier nye muligheder. Men det interessante er ikke teknologien i sig selv, men hvordan de nye digitale medier kan bruges til at til at styrke kommunen som demokratisk aktør. Nye platforme kan styrke samspillet med borgerne.

Skal kommunens hjemmeside fx primært informere og orientere borgerne om det kommunale serviceniveau? Eller skal den også være en portal, hvor borgere og politikere kan sætte hinanden stævne og sammen finde inspiration til at løse de kommunalpolitiske opgaver og udfordringer? Et dialog-redskab som både borgere og kommunalpolitikere kan få glæde af.

I dag foregår for meget af det politiske arbejde i lukkede fora. Fik borgerne bedre adgang til viden om det politiske liv, kunne det få fleres øjne op for kommunalbestyrelsens rolle som demokratisk aktør.

Kommunalbestyrelsen kan også arbejde med at skabe en stærkere kommunal samhørighed. At engagere borgerne mere i kommunale opgaver vil formentlig øge det lokalpolitiske engagement og styrke borgernes følelse af at være en del af et fællesskab i kommunen.

For at fremtidssikre lokaldemokratiet bliver kommunalbestyrelsen nødt til at gøre mere for at engagere morgendagens politikere – en generation, der er bedre vant end envejskommunikation og valg hvert 4. år.

Endelig er kommunalbestyrelsen nødt til at tage højde for den forstærkede tendens til, at ressourcestærke borgere organiserer sig ad hoc omkring enkeltsager. Med flair for strategi, analyse og medier har sådanne grupper ofte held med at overtage den politiske dagsorden. Selve engagementet er positivt, men kommunalbestyrelsen må være klædt på til at sikre, at de stærke borgergrupper ikke forcerer eller overtager den politiske proces.

## Udfordring 1:

### Nye platforme for samspil

*Kan vi gøre det lettere for borgerne at få viden om det politiske liv? Og kan vi blive bedre til at bruge hjemmesiden og de sociale medier i dette arbejde?*

Alt for mange opfatter kommunen som en ren servicevirksomhed. Det gælder ikke blot staten og medierne, men også kommunens egne borgere. Mange af dem ved ikke, hvad kommunen tager sig af, og hvad staten og andre aktører har ansvaret for i velfærdssamfundet. Derfor står det heller ikke klart, hvilken forskel den kommunalpolitiske styring og prioritering gør. Det er en helt central udfordring for kommunerne, for det rokker ved hele fundamentet for det lokale demokrati.

Skal den udvikling ændres, kræver det, dels at borgerne har let adgang til viden om det politiske liv, dels at de har mulighed for at bidrage til debatterne.

Borgernes viden og deltagelse handler ikke kun om at sikre kommunalbestyrelsen et godt grundlag at træffe beslutninger på. Det er også en værdi *i sig selv*, at borgerne deltager i deres eget demokrati. De er en del af det lokale selvstyre, og deres lokale deltagelse er med til at styrke demokratiet som samfundsnorm og livsform.

Der er flere veje til at styrke borgernes opfattelse af kommunen som demokratisk aktør. Spørgsmålet er, om kommunens hjemmeside og såkaldte sociale medier kan bruges strategisk til dette formål.

#### Ni ud af ti er på nettet

89 pct. af de 16-74-årige har nu adgang til internettet. Det svarer til over 3,5 millioner danskere. I januar 2008 brugte hver dansker over 15 år i gennemsnit 22 timer på internettet, svarende til 43 minutter om dagen.

Næsten to millioner danskere har en profil på det sociale netværk Facebook. I løbet af en måned bruger danskerne i alt 16 millioner timer – alene på denne hjemmeside.

#### Et spørgsmål om åbenhed i det politiske liv

Alle kommuner har en hjemmeside. Den er kommunens vindue udadtil, og stadig flere borgere orienterer sig via internettet. Det interessante spørgsmål er, hvordan hjemmesiden og andre digitale kanaler kan bruges som redskab til at styrke kommunen som demokratisk aktør.

## Hjemmesiden er kommunens vigtigste ansigt

Kommunens hjemmeside er mange danskeres foretrukne kontakt med kommunen. 43 pct. synes, at det vigtigste i kontakten med kommunen er, "at hjemmesiden giver mulighed for information og selvbetjening". Til sammenligning mener kun 28 pct., at det er vigtigst "at kunne møde op og få personlig betjening".

51 pct. af befolkningen har prøvet at tage kontakt til offentlige myndigheder på internettet – lidt flere mænd (53 pct.) end kvinder (49 pct.) Kontakten er mest udbredt hos de 20-39-årige, hvor 65 pct. har været i online-kontakt med kommunen.

Groft sagt fremstiller de kommunale hjemmesider i dag først og fremmest kommunen som servicevirksomhed. Langt hovedparten af kommunikationen er en-vejs. Borgerne kan finde oplysninger om servicen, åbningstider, hvor de kan henvende sig, blanketter osv.

Det politiske liv fylder ikke meget. Der er typisk adgang til kommunalbestyrelsens dagsordener, referater, mødekalender, og der er oversigter over medlemmer af kommunalbestyrelsen og udvalgene.

Enkelte kommuner er begyndt at afprøve nye veje. De sender fx live-tv (streaming) på nettet fra møderne i kommunalbestyrelsen. Eller de bruger facebookgrupper og særlige sites på nettet, hvor der er debat om fx kommuneplanen i en afgrænset periode.

Teknologien er klar til, at hjemmesiden kan bruges som et strategisk redskab, men det er ikke noget, der sker med et snuptag. Det fordrer en klar politisk strategi, og at både forvaltning og politikere arbejder på en anden måde. Den politiske strategi handler især om at afklare, hvor langt man vil gå, og hvor åben man vil være, når det handler om:

1. Større gennemsigtighed i det politiske liv
2. Digitalt samspil og dialog med borgerne
3. Rollen som ramme om de mange fællesskaber i kommunen.

### **1. Større gennemsigtighed i det politiske liv**

Som optakt til en politisk strategi kan følgende spørgsmål sættes til debat:

- Vil kommunalbestyrelsen bruge hjemmesiden til at fortælle borgerne, hvad der optager den lige nu, hvilke debatter man har, og hvorfor de er vigtige?
- Vil kommunalbestyrelsen bruge hjemmesiden aktivt til at give sin version af de kritiske sager og debatter, der kører i de lokale og regionale medier, og hvor kommunen måske ikke får meget taletid?
- Vil kommunalbestyrelsen bruge hjemmesiden til at fortælle borgerne, hvorfor servicen i kommunen på nogle områder er anderledes

end i nabokommunen? Det kan fx være kommunalbestyrelsens begrundelse for at vælge én bestemt ordning for mad i dagtilbud.

- Vil kommunalbestyrelsen bruge hjemmesiden til at give sit besyv med i nogle af de landspolitiske debatter, der handler om kommunale forhold. Det kan fx være, når der på landsplan rejses kritik af kommunernes lukkedage i institutionerne. Kommunen kan så forklare, hvordan det ser ud lokalt og hvorfor.

Formålet med at øge gennemsigtigheden i det politiske liv er for det første at give borgerne relevant *viden* – og samtidig vise, at den lokalpolitiske prioritering, styring og ledelse gør en forskel. Og for det andet at vise, hvilke udfordringer, dilemmaer og værdidebatter der er på spil i kommunalpolitik. Det kan øge borgernes viden og lyst til at engagere sig og påvirke den politiske debat.

### **Beslutninger – holdninger – påvirkning**

34 procent af danskerne mener, at de "slet ikke" eller "i mindre grad" har tilstrækkelig adgang til viden om kommunalbestyrelsens arbejde og prioriteringer.

Borgerne peger på tre områder, som de synes er vigtigst at have adgang til i kommunerne:

1. "at vide hvad kommunalpolitikere beslutter"
2. "at vide hvilke holdninger kommunalpolitikere står for"
3. "at kunne påvirke udviklingen i lokalområdet".

## **2. Digitalt samspil og dialog med borgerne**

Spørgsmålet om, hvad kommunens hjemmeside skal bruges til, kan måske lyde banalt. For vi har for længst vænnet os til, at enhver virksomhed, forening og organisation med respekt for sig selv har en hjemmeside – og selvfølgelig også enhver kommune.

Ikke desto mindre er der stor forskel på hjemmesider. Skal kommunens hjemmeside fx primært informere og orientere borgerne? Eller skal den også være en dialogportal, hvor borgere, politikere og forvaltning kan sætte hinanden stævne og sammen finde inspiration til at løse de kommunalpolitiske opgaver og udfordringer?

Man kan argumentere for begge dele. Det vigtige er, at man i kommunalbestyrelsen er bevidst om sine valg, når man lægger sin politiske strategi for samspillet med borgerne.

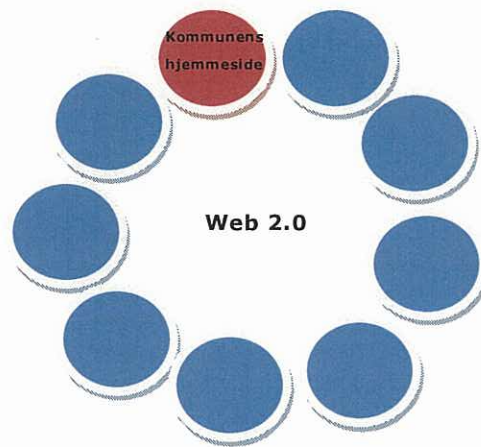
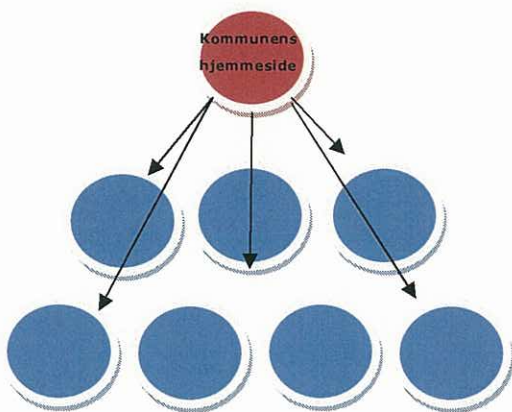
### *Nye måder at formidle på*

Mange kommunale hjemmesider er meget traditionelt opbygget: Brugeren kan hente information, men der ingen interaktion, dialog eller brugerindflydelse. Det er en envejskommunikation, hvor kommunen formidler sin viden til en (mere eller mindre) interesseret offentlighed.

Som et muligt alternativ til denne kommunikationsform står web 2.0 – en fællesbetegnelse for tjenester, der lader brugere samarbejde om og dele information online. Brugeren sættes i centrum – og hjemmesiden bruges som én mulig ramme for dialogen. Se også figurene nedenfor.

Her gælder det kort sagt om at være, hvor brugeren er, og ikke blot regne med, at kommunens hjemmeside er det naturlige center for al kontakt mellem borgere og politikere. Kommunerne skal være bedre til at skabe, vedligeholde og indgå i sociale netværk. De må være åbne for, at en del af fremtidens dialog foregår på (mange forskellige) digitale platforme – som eksempelvis Facebook og Twitter.

#### Traditionel hjemmeside



*Traditionelle hjemmesider er hierarkiske i deres opbygning: Information stilles til rådighed for brugerne med et minimum af interaktion og dialog. Web 2.0 er netværksbaseret. Hjemmesiden kan her indgå som en af flere platforme for kommunikation, dialog og debat.*

#### Spørgsmål til debat:

- Skal der åbnes for dialog og diskussion på hjemmesiden? Eksempelvis ved, at kommunalbestyrelsen sætter et tema til debat i en tidsbegrænset periode. Eller måske ved, at det er muligt for borgerne at kommentere debatindlæg, artikler, undersøgelser m.v.
- Skal hjemmesiden suppleres med andre digitale platforme for dialog og debat – eksempelvis facebook-grupper eller lignende?
- Skal der skabes mulighed for direkte dialog med kommunalpolitikere fx via sms, twitter eller lignende?
- Skal der være let adgang til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers egne hjemmesider og blogs?

## Et boom i valgmuligheder

”Borgerne står over for det største boom i antallet af valgmuligheder, frihedsgrader og gratis adgang til information og fællesskaber på tværs af geografi, alder, uddannelse og erhvervmæssig position. Via digitale fællesskaber og netværk som MySpace, YouTube, Facebook, LinkedIn m.m. kan borgerne mødes på tværs og iværksætte lige præcis den interessegruppe, de gerne vil være en del af, eller den nicheaktivitet som lige præcis nu giver mening.”

*Uddrag af Lisbeth Knudsens artikel på side 25*

### 3. Ramme om de mange fællesskaber i kommunen

Endelig kan kommunalbestyrelsen som en del af sin strategi overveje, om kommunen skal spille en rolle som borgernes digitale hovedindgang til de mange forskellige fællesskaber, der findes i kommunen – og evt. også i nabokommunerne. Det kan fx være fællesskaber inden for fritidslivet, kulturlivet og erhvervslivet – afhængig af, hvad borgerne har brug for i hverdagen.

## Kommunen som digital port til fællesskaberne

Odder, Holbæk og København er eksempler på kommuner, der har eksperimenteret med rollen som borgernes digitale hovedindgang til andre tilbud og aktiviteter end kommunes egne.

På kommunens hjemmeside i Odder kan borgerne bl.a. indgå i digitale fællesskaber med ligesindede, oprette egen hjemmeside og deltage i forskellige debatfora. Se mere på [www.odderr.dk](http://www.odderr.dk)

I Holbæk kan borgerne og foreninger oprette deres egne portaler på hjemmesiden. Der er mulighed for at oprette og deltage i debatfora. Man kan også lave sin egen profil på HolbækWeb og indgå i nye interessefællesskaber. Se mere på [www.holbaeknettet.dk](http://www.holbaeknettet.dk)

I København har man oprettet Kbh.dk, som en separat side adskilt fra kommunens hovedhjemmeside. Kbh.dk er en brugerdrevet platform for aktiviteter og socialt liv. Her kan københavnere debattere samt invitere og inspirere hinanden til at bruge byen i fællesskab. Se mere på [www.kbh.dk](http://www.kbh.dk)





### **Ingen strategier er langtidsholdbare**

Når det handler om politik og brugen af ny teknologi, er alle pionerer i disse år, og udviklingen går stærkt. Derfor vil ingen på dette område kunne lave en politisk strategi, der holder de næste fem eller ti år.

Der er tale om en søge-lære-proces, hvor hver enkelt kommune må gøre sine egne erfaringer – herunder drøfte og afklare, hvordan man vil håndtere de dilemmaer, der er forbundet med bruge de nye medier til at styrke kommunens rolle som demokratisk aktør.

#### **To kommunalpolitikere om brugen af nye medier**

"Vi politikere skal bruge hjemmesiden og de andre nye medier. Pressen er meget interesseret i konflikt. Der er ikke altid plads til de nødvendige nuancer og detaljer, som er væsentlige for beslutningerne, og som faktisk er nemme at formidle og beskrive. Det er ærgerligt, ikke mindst for borgeren. Derfor skal vi i højere grad bruge vores egne kanaler."

"De fleste er på Facebook. Vi er nødt til at komme den vej. På den front er vi for uprofessionelle. Vi er nødt til at diskutere, hvad vi kan bruge det til - ikke bare som enkeltpersoner, men som kommunalbestyrelse."

## Udfordring 2:

### Borger-engagement og politiske projekter

*Kan vi gentænke borgerdialogen?*

*Kan vi blive bedre til at engagere vores medborgere i de politiske processer?*

“Politikken laves i lukkede rum. Det er vores død, hvis vi bliver for loge-agtige”.

*Udvalgsformand*

“Borgerkontakten fylder for lidt i det politiske arbejde. Tiden bruges på møder i politiske grupper, udvalg og i kommunalbestyrelsen kombineret med store mængder læsestof op til møderne”.

*Kommunalbestyrelsesmedlem*

Mange kommunalbestyrelser har i forbindelse med kommunalreformens første faser oplevet, at drift og administration har fyldt det hele. Der har ikke været tid og rum til større politiske projekter. Det har handlet om at komme på plads og blive klogere på de nye opgaveområder. I næste fase skulle det gerne være anderledes, så balancen kan forskydes i retning af *politiske* projekter.

Flere kommunalpolitikere siger, at alt for meget af det politiske arbejde sker i lukkede rum. Det vil sige relativt sluttede cirkler mellem udvalgene, kommunalbestyrelsen og forvaltningen. De efterlyser en mere åben model, hvor de politiske fora aktivt spiller sammen med borgerne og diskutere politiske udfordringer og muligheder.

#### **Borgerinddragelse i politiske projekter**

Der er mange typer af politiske projekter, der kan egne sig godt til en tættere involvering af borgerne i den politiske proces. Det kan fx handle om at:

- skabe større lighed i sundhed for kommunens borgere
- udvikle et lokalområde, som er socialt belastet
- udbygge en bydel
- udvikle kommunens børne- og ungeliv
- skabe det gode ældreliv
- forbedre borgernes generelle sundhedstilstand
- styrke frivillighedskulturen i kommunen
- styrke indsatsen for miljøet i kommunen.

## **En stærkere involvering af borgerne**

At involvere borgerne mere intensivt i det politiske arbejde, kan være en af vejene til at profilere kommunen i rollen som demokratisk aktør.

I sidste ende er det selvfølgelig udvalg og kommunalbestyrelse, der fastlægger de politiske mål, retninger og ressourcer på et givet område. Men involveringen kan styrke politikernes indsigt i, hvilke problemstillinger borgerne oplever som vigtige at drøfte og håndtere.

Strategien rejser imidlertid også en række spørgsmål, som det kan være nyttigt at drøfte som kommunalbestyrelse:

- Hvordan engageres borgerne i de politiske projekter? Det er kommunalbestyrelsen, der prioriterer, men kan man blive bedre til at sikre kendskab til borgernes ønsker og behov?
- Hvordan sikrer man det bedst mulige samspil med eksempelvis brugerråd og -bestyrelser, så kommunen får mest mulig glæde af deres viden og engagement?
- Hvordan kan man aktivt involvere ildsjæle, som måske ikke er tiltrukket af faste fora som lokaludvalg og ældreråd, men foretrækker mindre formelle måder at blive inddraget på?
- Hvordan skæres det politiske projekt til? Hvis projektet eksempelvis skal handle om at skabe det gode børne- og unge liv i kommunen, hvad er det så, der skal fokus på, og hvad er der ikke behov for at sætte fokus på?
- Hvordan skal der arbejdes med det politiske projekt?

Det har altid været kommunestyrets styrke, at kommunalpolitikere netop er almindelige borgere, som ved hvad der rører sig i det lokalsamfund, de selv lever og bor i. Ikke mindst i de nye sammenlægningskommuner efterspørger mange kommunalpolitikere mere viden om lokalbefolkningen. I det hele taget må kommunalbestyrelsen hele tiden overveje, hvordan den bedst fastholder en lokal forankring og en god fornemmelse for, hvad der rører sig i kommunen.

### **Vigtigt at have fingeren på borgerpuls**

”Inden for rammerne af demokratiet er det en god idé løbende at have en vis idé om, hvad borgerne anser for vigtigt. Jeg er ikke tilhænger af, at politiske partier delegerer udformningen af deres politik til et institut for meningsmålinger. Men det er en særdeles god idé at undersøge, hvad borgerne til enhver tid betragter som de vigtigste problemer”.

*Uddrag af Henrik Dahls artikel på side 30*

Gennem dialogen med borgerne får udvalg eller kommunalbestyrelse samtidig mulighed for:

- at fortælle om de hensyn og dilemmaer, man som kommunalpolitiker forholder sig til i beslutningsprocessen
- at skabe større forståelse for helheden – herunder bygge bro mellem forskellige interesser og områder.

Erfaringerne viser, at borgerne ofte er optaget af forhold og problemstillinger, som går på tværs af både forvaltninger og politiske udvalg. Det må kommunen være i stand til at håndtere, for hverdagens politik er uafhængig af strukturer og systemer.

### **Et fælles ansvar**

Samspil og dialog med borgerne er ikke invitation til hverken en gavebod eller et tagselvbord. Demokrati er og bliver et fællesskab, hvor det til stadighed er en udfordring at nå frem til løsninger, der er til det fælles bedste. Dét er ikke kun kommunalbestyrelsens ansvar. Et godt samspil med borgerne kræver, at alle parter er villige til at tænke i helheder og ikke blot spørger *what's in it for me?*

#### **Medborgere frem for brugere**

"Det gælder om at få borgerne på banen som medborgere frem for som brugere. Borgerne skal inviteres til at forholde sig til fællesskabets interesser frem for at fokusere på egne behov".

*Uddrag af Anne Tortzens artikel på side 26*

### **Gør borgerne til en del af løsningen**

Det er ofte et selvstændigt formål med at inddrage borgerne i politiske projekter, at de dermed inddrages mere direkte i at løse konkrete kommunale udfordringer. Måske kan borgerne engageres i:

- at rydde op i deres lokalområde (fx samle affald) efter arrangementer eller bare med jævne mellemrum
- at organisere netværk for socialt udstødte
- integrationen af danskere med anden etnisk baggrund.

Mange virksomheder oplever i disse år, at deres medarbejdere gerne lægger tid og kræfter i arrangementer (idrætsarrangementer m.v.) og socialt arbejde ved siden af jobbet. Arbejdspladsen tilbyder rammerne – men det er de ansattes frivillige engagement, som holder initiativerne i gang. Den slags aktiviteter kan styrke identitet og fællesskab internt på virksomheden og være med til at brande den udadtil. Mange vil angiveligt gerne arbejde et sted, der giver dem sådanne muligheder, og de vil gerne gøre en ekstra indsats, som ikke direkte gavner dem selv eller deres virksomhed.

De interessante spørgsmål er, om kommunen kan lære noget af dette. Er der fx særlige opgaver i kommunen, som det vil være oplagt at forsøge at engagere borgere/medarbejdere i på frivillig basis?

### **Forvaltningens rolle ændres**

Forvaltningens rolle ændres også, når der arbejdes med borgerinddragelse i politiske projekter. Den skal ikke kun bidrage med faglig og juridisk viden, men også rådgive om blandt andet:

- Ideer til, hvilke borgergrupper, fællesskaber m.v. der kan inddrages
- Tilrettelæggelsen af processerne
- Oplæg til at drøfte og afklare politikernes roller i projektets faser
- Oplæg om egnede møde- og debatformer mellem politikere og borgere
- Den politiske kommunikation om projektets formål, proces og resultater.

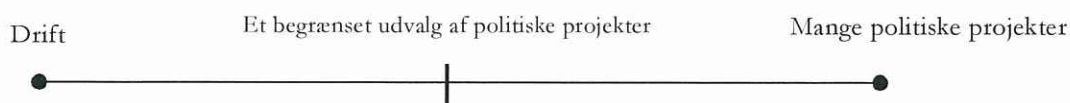
At kunne tænke i *processer* bliver med andre ord helt centralt. Ikke mindst fordi forløbet nærmest per definition ikke kan planlægges i detaljer på forhånd. Ofte viser det sig, at der er brug for en mere dynamisk tilgang, som kan rumme de ændringer, der sker undervejs. Måske opstår der nye ideer i debatten, som gør det oplagt at inddrage andre aktører. Måske får medierne vinklet deres dækning af projektet på en måde, som kommunen må reagere på.

Det er vigtigt, at et sådant politisk projekt følges op af handleplaner og konkrete handlinger - og ikke mindst: At kommunen tydeligt kommunikerer de synlige resultater, der er kommet ud af projektet og borgerens inddragelse.

### **Find balancen mellem politik og drift**

Politik og politisk lederskab handler om at skabe forandringer. Den, der ikke vil forandre, ender som ren administrator. På den anden side er der grænser for, hvor mange politiske forandringsprojekter man kan have i søen på samme tid. Risikoen er, at ingen af dem rigtig bliver til noget.

Som kommunalbestyrelse er man derfor nødt til med jævne mellemrum at vurdere, om man har fundet den rigtige balance mellem at administrere driften og drive politiske forandringer igennem. Eller mere konkret: Om man har for få eller for mange politiske projekter i gang.



## Generelle overvejelser

Når kommunalbestyrelsen beslutter at søsætte et politisk projekt, kan det være værd af overveje følgende spørgsmål:

- Giver det mening at organisere det politiske projekt i et ad hoc-udvalg – et såkaldt §17 stk. 4-udvalg eller en politisk arbejdsgruppe?
- Hvordan kan debatten iscenesættes, så man fremmer helheds-tænkningen – fx ved at borgerne mødes på tværs af interesser, foreninger, fællesskaber, livsformer m.v.?
- Kan det gøres til en del af strategien at gøre borgerne til projektets ambassadører – så de fx er med til at sprede kendskabet til projektet og engagere flere deltagere?
- Hvordan kan kommunens hjemmeside og de nye sociale medier indtænkes i projektets proces, debatform og eksterne kommunikation?

### Som man spørger, får man svar

"Hvis kommunalpolitikere derimod vælger at samle borgerne til et fælles møde med overskriften: *Hvad er et godt børneliv – hvad er vigtigst for, at børnene trives i lokalområdet og i institutionerne?*, så skabes der mulighed for en helt anden dialog, en diskussion om hvilke visioner, muligheder og ressourcer der er i lokalområdet. Med andre ord: en medborger-dialog. Og når forældrene i området bringes sammen, er der oven i købet en chance for, at der opstår en gensidig forståelse, et fælles engagement og lokale initiativer, drevet af forældrene selv".

*Uddrag af Anne Tortzens artikel på side 26*

## Udfordring 3:

### Det kommunale fællesskab er også for de unge

*Kan vi blive bedre til at gøre arbejdet i kommunalbestyrelserne nærværende for yngre mennesker?*

Unge engagerer sig ikke i kommunalpolitik. Betragter ikke kommunen som et fællesskab. I hvert fald ikke et fællesskab for dem. De indgår i mange andre selvvalgte fællesskaber, nogle virtuelle andre via fx skole, uddannelse, fritidsaktiviteter, fritidsjob.

Paradoksalt nok foregår mange af disse aktiviteter i kommunalt regi, men sådan oplever unge det ikke. De ser ikke forbindelsen mellem kommunalpolitik, deres egen aktive deltagelse i samfundslivet og viften af tilbud, de gør brug af.

Det er en udfordring for kommunalbestyrelsen at gøre det klart for unge, at kommunalpolitik også handler om deres hverdag. Unge orienterer sig sjældent i de medier, kommunen typisk anvender til at kommunikere med borgerne - fx lokal-tv og lokalaviser.

Vi har her en udfordring af dimensioner: Tænk bare én generation frem. Hvem bakker til den tid op om kommunerne og lokaldemokratiet? At fremtidssikre lokaldemokratiet kræver, at vi engagerer morgendagens politikere.

Vi skal også inddrage de unges perspektiver i beslutningsprocesserne. Deres syn på verden kan være en kilde til værdifuld nytænkning og politisk innovation.

#### **Politik skal gentænkes**

Amerikaneren Don Tapscott foreslår i bogen *"Grown up Digital"* fra 2008, at politik skal gentænkes, hvis vi for alvor skal have fat i de unge borgere. Den første generation, som for alvor er vokset op med internettet som socialt netværk, er nu blevet voksen, og er klar til at præge samfundet. Bogens titel henviser til, at man som ung har et helt naturligt forhold til den interaktion, der foregår mellem de elektroniske medier, andre brugere og én selv. At være indbygger i netsamfundet er at være en del af et fællesskab og at bidrage til det.

Hvis man som politiker skal indfange netgenerationen, er det derfor ikke tilstrækkeligt at føre envejskommunikation og afholde valg hvert fjerde år. Netgenerationen vil debattere, ideudvikle og engagerer sig gerne. Disse unge er ikke spor dovne eller overfladiske, selvom de ofte får det skudsmål. Men de vil ikke belæres, og deltager kun, hvis det er sjovt, og hvis de får indflydelse.

### **Gammeldags hjemmesider er ikke nok**

"Det er ikke længere nok at lave gammeldags hjemmesider baseret på envejsinformation. I dag, hvor begreber som Facebook, MySpace og YouTube er blevet hvermandseje, er mange borgere vant til, at internettet betyder inddragelse og interaktion. Netbrugere i dag vil sætte deres eget præg".

*Uddrag af Mia Nyegaards artikel på side 21*

### **Spørgsmål til debat:**

- Hvordan viser vi, at kommunalbestyrelsens arbejde også har stor betydning for unge, og at de kan gøre deres indflydelse gældende?
- Kan vi skabe alternative former for involvering, som i højere grad er tilpasset de unges interesser, ønsker og evner?
- Kan vi blive mere lydhøre over for de unges ideer og projekter?
- Hvordan signalerer vi, at vi har brug for de unges perspektiver i politik?



## Udfordring 4:

### Stærke borgergrupper

*Kan vi blive bedre til at håndtere stærke borgergrupper, som forsøger at overtage den politiske dagsorden?*

Kommunerne har en lang og god tradition for dialog med borgerne. Det er en stor styrke for lokaldemokratiet, at engagerede borgere deltager og kommer med input. Det bidrager til at kvalificere kommunalbestyrelsens politiske beslutninger og prioriteringer.

En del kommuner oplever i disse år eksempler på, at samspillet mellem enkelte borgergrupper og kommunalpolitikere ikke altid er lige konstruktivt. Ressourcestærke borgere organiserer sig i stigende grad "ad hoc" omkring sager, hvor de forsøger at dominere den politiske dagsorden – og de er dygtige! På mange stræk lige så dygtige som forvaltningen: De kan lave medie- og kommunikationsstrategier, analyser og ved, hvordan de skal vinkle politiske sager for at opnå maksimal indflydelse.

En del af disse grupper accepterer ikke en politisk beslutning, og går målrettet efter at ændre den. De kan være modstandere af besparelser på børneområdet, nedlæggelse af en skole, udbygning på arealer tæt ved boligområder eller lignende. Tonen kan være ganske hård, og de anvender ofte en "os mod dem"-logik.

#### **Kommunalbestyrelsen sætter rammen**

Det er fint, at borgergrupper har en sund skepsis over for forvaltningens arbejde og politikernes forslag og beslutninger. Problemet opstår, hvis en reel politisk debat om prioriteringer løber af sporet, før den kommer i gang. Det kan fx ske, hvis kommunalpolitikere oplever pres for at tage konkret stilling til spørgsmål, som stadig er ved at blive undersøgt af forvaltningen.

I værste fald kan en konstruktiv dialog blive afløst af en proces, hvor stærke borgergrupper har held til at køre politikerne ud på et sidespor og tvinge deres egen - ofte smallere - politiske dagsorden. Det kan nogle gange lykkes over for en kommunalbestyrelse, som ikke er klædt ordentligt på til at håndtere de mange krav og det massive pres.

Det er derfor vigtigt, at kommunalbestyrelsen diskuterer sine ønsker til rammerne for samspillet og dialogen med borgerne.

Det kan være både ønskværdigt og helt legitimt at operere med en afklaringsproces, mens forvaltningen arbejder med de konkrete initiativer, hvor politikerne ikke tager konkret stilling. I den fase er politikernes rolle snarere at lytte og orientere sig om sagens forskellige perspektiver. Når der senere er et tilstrækkeligt nuanceret beslutnings-

grundlag, kan politikerne komme på banen med holdninger og anbefalinger.

### **Fra den virkelige verden**

Kommune X ville spare på næste års budget. Igennem et par år havde kommunalbestyrelsen udskudt nødvendige justeringer og derved opbygget et betragteligt økonomisk efterslæb. Det skulle løses ved at spare et millionbeløb. Børneområdet skulle holde for af især tre grunde:

- En række af de mindre daginstitutioner var ikke længere bæredygtige
- Faldende børnetal gav mindre behov for institutionspladser
- Der blev brugt relativt flere midler på børneområdet end på øvrige forvaltningsområder.

Økonomiudvalget besluttede i første omgang at arbejde videre med at finde besparelserne. Og så kom protesterne. Som lyn fra en klar himmel. Ikke i form af henvendelser til borgmesteren eller forvaltningen. Plakater med overskrifter som "Få besparelserne væk" blev sat op på de kommunale institutioner. Og forældre i kommune X's børneinstitutioner nedsatte en gruppe med det erklærede mål at få kommunalbestyrelsen til at droppe alle tanker om besparelser.

Gruppens kerne bestod af ressourcestærke personer, hvoraf flere arbejdede professionelt med strategisk kommunikation og ledelse. De oprettede bl.a. en hjemmeside, hvorfra de organiserede deres protest, og havde klar fornemmelse for, hvad de skulle få politikerne til at sige for at få maksimal indflydelse.

En del af kommunalbestyrelsesmedlemmerne blev meget overrumpede og følte sig ikke klædt på til så tidligt i processen at blive afkrævet politiske svar og meldinger fra en gruppe, som havde så godt styr på den faglige substans og en meget professionel håndtering af medierne. Nogle følte sig pressede til at komme med bastante udmeldinger om forhold, der ikke var tilstrækkeligt undersøgt. Enkelte kom til at undsige beslutninger, som de selv tidligere havde været med til at træffe.

Blandt medlemmerne i kommunalbestyrelsen skabte det stor usikkerhed og manglende vilje til at tage politisk ansvar.

### **Spørgsmål til debat:**

- Hvordan forbereder kommunalbestyrelsen og forvaltningen sig på, at stærke borgergrupper kan forsøge at sætte deres egen smalle dagsorden?
- Har kommunen identificeret centrale interesser og lavet en plan for, hvornår og hvordan de kan inddrages i processen?
- Kan en strategi- og procesplan fastsætte pejlemærker og samtidig gøres dynamisk? Det er ikke hensigtsmæssigt stædigt at fastholde tidligere beslutninger, hvis omstændighederne eller den politiske dagsorden ændrer sig.
- Kan kommunalbestyrelsen stå sammen om en fælles mediestrategi, der tager højde for, at stærke grupper vil forsøge at sætte deres egen dagsorden?
- Kan kommunalbestyrelsen blive enige om et sæt spilleregler for den politiske proces? Måske dele den op i faser? Hvornår og hvordan er

det legitimt at tage de politiske kampe, og hvornår skal forvaltningen have arbejdsro?

- I potentielt betændte sager kan det være en god ide hurtigt at sikre den bredest mulige opbakning og forankring, så kritiske beslutninger ikke træffes af et enkelt fagudvalg. Kan hele kommunalbestyrelsen inddrages tidligt i processen og sikre fælles forståelse af, hvilken rolle de forskellige udvalg skal spille, og dermed afstemme deres forventninger til processen?

## **Borgerdialog på nettet i det 21. århundrede**

*Af Mia Nyegaard, kommunikationsrådgiver og videnskabelig assistent på CBS*

Internettet giver et utal af nye muligheder for kommunerne til at komme i dialog med borgerne. Teknologien er der, og det er nærmest kun fantasien, der sætter grænser, så spørgsmålet er, om kommunerne er parate til at tage udfordringen op?

### **Hjemmesider fra 1900-tallet**

Rigtig mange kommunale hjemmesider har ikke udviklet sig nævneværdigt siden dengang i slut 90'erne - hvor hjemmesider blev noget, alle kommuner skulle have. Selvfølgelig er de blevet teknisk bedre i forhold til, hvad den enkelte side kan, og mange kommuner lever også i høj(ere) grad op til de forskellige standarder og krav, der er, når det gælder tilgængelighed til informationer på nettet. Men faktum er, at mange hjemmesider stadig bare er digitale pjecer, hovedsageligt envejsinformation, muligvis med en smule digital selvbetjening. Enkelte kommuner har også tv og streaming af byrådsmøder som en integreret del af deres hjemmesider - men igen så bruges tv-mediet af kommunerne, som det blev brugt i det forrige århundrede - som en envejskanal af information.

Et af udgangspunkterne i demokratiet er borgernes ret til at få information om fælles anliggender. Så langt så godt. Her kan de kommunale hjemmesider godt være med. Men når det kommer til, at borgerne skal kunne indgå i dialog med andre, og de folkevalgte skal bestræbe sig på at træffe de rigtige beslutninger baseret på åbenhed og gennemsigtighed i processen, så halter det i de fleste kommuner. De kommunale hjemmesider skal med andre ord træde ind i det 21. århundrede.

### **Teknologien forpligter**

Det er ikke længere nok at have gammeldags hjemmesider baseret på envejsinformation. I dag, hvor begreber som Facebook, MySpace og YouTube er blevet hvermandseje, er mange borgere vant til at internettet betyder inddragelse og interaktion. Net-brugere i dag vil sætte deres eget præg. De vil debattere og ideudvikle - men ikke belæres. De (fleste) vil gerne engagere sig - men det skal være sjovt, og de vil have indflydelse. Teknologien og mulighederne forpligter, for hvis ikke de kommunale hjemmesider udvikler sig, ender de som de kommunale pjecer, vi har hængende på opslagstavlen - praktisk envejskommunikation fra kommunen. Kommunerne bør udnytte de teknologiske muligheder, så de kommunale hjemmesider (for)bliver et fælles samlingspunkt, som borgerne bruger, når de ønsker viden om, vil engageres i eller i kontakt med lokalsamfundet.

Kommunerne har lige nu en helt enestående chance til at udvikle lokaldemokratiet i en positiv retning. Med de rigtige visioner og strategier for hvordan dialogen skal tage sig ud, kan hjemmesiderne blive et af de steder, hvor den enkelte kommune kan skabe et nøje skræddersyet

forum til at komme i dialog med lige netop deres borgere. På hjemmesiderne kan kommunerne komme med visioner og udvikle strategier, der gør dem unikke i forhold til andre kommuner, samtidig med at de kan fokusere deres kommunikation på meget lokale målgrupper.

Kommunerne skal som andre virksomheder bryde med faste handle-mønstre, og i stedet hele tiden omtænke den måde hvorpå de "brander" og "debatterer politik", og de skal give plads til og udvise et oprigtigt ønske om at inddrage borgerne aktivt, når der skal tænkes nyt og kreativt. Politikere, borgere og forvaltning kan sammen tænke ud af boksen og i fællesskab finde deres lokale og demokratiske forankring, som nødvendigvis vil være unik. Og samtidig lever de op til idealet om, at politiske beslutningsprocesser skal være præget af åbenhed og gennemsækelighed. Indtil nu har kommunernes tænkning og ageren flyttet sig langsommere end teknologien – og det er på høje tid at ændre på det.

### **Nytænkning og (modige) politiske debatter på nettet**

Med hjemmesiderne har kommunerne et vindue til omverdenen. Nu mangler de bare visionen for, hvad lige netop deres vindue skal bruges til. Kommunerne og politikerne skal spørge sig selv og deres borgere om: Hvad er det vi vil med vores lokale demokrati? Hvor adskiller vi os fra nabokommunen? Det er oplagt, at en del af denne fortløbende debat, dialog og gensidig ideudvikling mellem politikerne og borgerne foregår på nettet.

I dag er der en udbredt (mis)forståelse af, at embedsmændene og politikerne ikke bør blande sig for meget i de politiske betændte sager, når de verserer i pressen. Det bevirker nogle gange, at mediernes fremstilling bliver den eneste udlægning som borgerne får af en sag. Med interaktive debatter får kommunen muligheden for at redegøre for valg og prioriteringer – uden at andre medier fungerer som filter.

Vælger kommunerne nettet som debatforum, vil det fordre nytænkning fra såvel politikere som embedsmænd, som skal udtænke ikke bare regelsæt for hvordan debatten skal foregå, hvilke debatter de skal, og hvilke de må, deltage i, men også hvad de må oplyse om. Det kræver mod og tid. Kommunerne bør opstille regler for, hvor grænsen går for personlige fornærmelser, og hvornår eller hvor ofte borgerne kan forvente, at der bliver kigget på et debatindlæg.

### **Brug teknikken og gør lokaldemokratiet mere synligt!**

De fleste danskere har både tv, internet og mobiltelefon. Disse mediers evne til at holde os fanget foran skærmen er helt enestående. Kommunerne bør spørge sig selv, hvordan denne øgede digitalisering kan give borgere og politikere mulighed for mere og bedre dialog?

Udover personlige (kommunale)hjemmesider og blogs til alle politikere, er der mulighed for net-tv, debatfora, rss-feed og sms til at gøre debattørerne opmærksomme på nye indlæg. I diskussionen om hvordan den enkelte kommune vil udforme sine digitale og interaktive visioner

og strategier, gælder det om at lade sig inspirere af andre debatfora og sociale medier. Det er også muligt at finde inspiration på den anden side af Atlanten, hvor præsident Obamas valgkampagne i 2008 i høj grad var baseret på brug af de nye digitale medier i hidtil uset grad. Husk når det kommer til digitale medier og interaktiv borgerdialog, er det kun fantasien og ikke teknologien, der sætter grænser for, hvad der kan lade sig gøre.

### **Eftertanke**

Inden man som kommune kaster sig hovedkulds ud i denne fagre nye digitale verden, skal man huske at spørge sig selv om, i hvor høj grad politikerne og borgerne er gearet til at tage udfordringen op. Og her er det ikke bare de teknologiske udfordringer kommunerne slås med. Der skal være kvalificerede medarbejdere, der kan sikre at indholdet på siden er af en høj kvalitet. Det er ligeledes vigtigt, at man gør sig grundige overvejelser omkring, hvordan de forskellige budskaber på siden skal kommunikeres, og hvordan man kan gøre borgerne opmærksomme på de muligheder, der er på siden.

Med de nuværende hjemmesider in mente er det sværere at ændre tankegang og handlemåde end teknologien både hos borgere, embedsmænd og politikere. Hvor om alting er, så er bolden på kommunernes banehalvdel. Det er kommunerne og ikke borgerne, der skal skabe mulighederne for borgerdialog på nettet. Det er en gylden chance for at gøre lokaldemokratiet endnu mere relevant for borgerne

## **Et interaktivt demokratisk samspil**

*Af Lisbeth Knudsen, ansv. chefredaktør, Berlingske Tidende*

Kommunalpolitikere og medierne har mange udfordringer til fælles i disse tider, og vi har aldrig haft mere spændende muligheder for at forny og aktivere vores demokrati på nye inspirerende måder.

Vi er begge en del af en forældet institutionstænkning og et indforstået loge- og interessefællesskab, som står for fald. Det er i begge tilfælde borgerne/brugerne, der udfordrer os, og vi kommer til at nytænke hele vores måde at spille sammen med omverdenen på. Taget vel imod kan hele denne udvikling til gengæld give både kommunalpolitikere og medierne en spændende fremtid.

Opskriften er klar og utvetydig: der skal åbnes for en direkte involvering og langt stærkere interaktion med borgere og brugere i lokalområdet. Både kommunerne og de lokale/regionale medier skal gøre sig selv mere uundværlig og relevant for borgerne/brugerne. Der skal gøres op med den politisk, taktiske sproglige jargon, som desværre i for høj grad bliver accepteret af og ikke udfordret nok af medierne. Borgerne og brugerne oplever, at vi taler hen over hovedet på dem eller taler sammen i vores egen lille indforståede loge. Borgeren og brugeren i centrum skal gøres til andet end et smukt slogan i enhver kommunal pjece. Det er et uforpligtende og indholdsløst budskab, hvis det ikke opleves konkret og handlekraftigt af dem, der skulle befinde sig i centrum for alt det gode. Tilbuddene på Internettet skal være andet og mere, end at der er sat strøm til nogle blanketter, som folk kan udfylde der i stedet for at bruge tid på et kommunalt kontor.

Er der en gennemgående tendens i meningsdannelsen i samfundet i de senere år, så er det manglen på tillid til og respekt for samfundets gamle autoriteter. Det gælder både politikernes og mediernes autoritet. Vi vælger selv nu som borgere og brugere, hvem vi betragter som en autoritet, og hvem vi har tillid til. Det har meget mere med personer og personligheder at gøre og med personlig kontakt end med automatiske roller knyttet til de gamle magtpositioner i samfundet. Informationer fra en enkelt kilde har ikke længere automatisk autoritet, hvad enten kilden er en fremtrædende politiker, en kommunal embedsmand eller en lokal avis. Borgerne forventer, at kommunerne og medierne i dag deler ud af deres autoritet og bruger den ekspertviden og indsigt, som de sidder med. Vi vil gerne som borgere og brugere vise civil handlekraft, og vi gider ikke vente på, at et eller andet bureaukrati får taget sig sammen til at gøre noget.

Den nye ytringsfrihed på nettet skaber et markant sammenbrud i det gamle symbiotiske fællesskab med alle de faste ritualer og hele den velkendte og indarbejdede arbejdsdeling mellem de politiske magthavere og deres kontrollanter i medierne. Vi har udviklet et sæt spilleregler. Vi kender hinandens roller i demokratiets maskinrum. Vi udfordrer hinanden og kan ikke undvære hinanden. Vi har udviklet en ekspertise i at

afkode hinandens motiver, arbejdsprocesser og handlinger. Vi har spindoktorer og kommunikationseksperter på den ene side til at skabe den politiske taktik og kommunikation, og vi har på den anden side forhenværende spindoktorer og kommunikationsfolk i medierne til at analysere og afkode det politiske spil. Og pludselig sker der noget uforudset.

Borgerne står over for det største boom i antallet af valgmuligheder, frihedsgrader og gratis adgang til information og fællesskaber på tværs af geografi, alder, uddannelse og erhvervsmæssig position. Via digitale fællesskaber og netværk som MySpace, YouTube, Facebook, LinkedIn m.m. kan borgerne mødes på tværs og iværksætte lige præcis den interessegruppe, de gerne vil være en del af, eller den nicheaktivitet som lige præcis nu giver mening. Et eksempel her er hentet fra en regionalavis i USA, som opgav at dække skolebestyrelsesmøderne i området. Det ville forældrene ikke finde sig i, så de startede deres egen nichesite på nettet med nyt fra alle skolebestyrelserne, og det er nu blevet et spændende centrum for skoledebatten i lokalområdet men uden politikernes og mediernes medvirken. Et andet sted har borgere i et lokalområde startet et site med anmeldelser af den lokale kommunale vejsservice, fordi de var trætte af, at hverken politikerne eller lokalavisen ikke gjorde noget ved sagen.

Hele den politiske kultur er i dag professionaliseret, strømlinet og markedsføringsinspireret for at kunne matche de professionelle mediers krav og for at kunne slå igennem i mediedagsordenen. Men både politikerne og medierne kommer til at tænke i en anden retning hurtigst muligt i stedet for hele tiden at holde hinanden i skak i det gamle autoritetssystem. En bevægelse i retning af større involvering og interaktivitet med borgerne i beslutningsprocesser, i undersøgelser og i løsningsmodeller.



## **Mød borgerne som medborgere - stil dem nogle andre spørgsmål!**

*Af Anne Tortzen, direktør for Center for Borgerdialog*

- Spørg ikke borgerne, om de er tilfredse med kommunens service, men hvad de drømmer om
- Spørg ikke borgerne, hvad de gerne vil have, men hvad de selv kan bidrage med

Det lyder banalt, men det virker! Kommunalpolitikere kan være med til at skabe en ny demokratisk dialog ved at møde borgerne som medborgere. Det handler bl.a. om at stille dem nogle andre spørgsmål – og om at lytte.

### **Dialogen er for snæver**

Set fra et demokratiperspektiv er dialogen mellem danske kommunalpolitikere og de lokale borgere inde i en skæv – og betænkelig – udvikling. De seneste års store fokus på service og effektivisering i kommunerne har snævret dialogen ind, så den handler om service mere end om politik.

Politikernes kontakt med borgerne drejer sig mere og mere om kommunens forskellige serviceydelser og borgernes rettigheder i stedet for om visioner og ønsker for lokalsamfundets udvikling. De møder i stigende grad borgerne i rollen som brugere frem for som medborgere: De ældre stiller krav om bedre hjemmehjælp og forældre kæmper mod nedskæringer i daginstitutionerne.

Mange kommunalpolitikere er frustrerede over udviklingen og efterlyser nye veje i dialogen med borgerne. Politikerne har et medansvar for udviklingen – og de kan selv være med til at vende den. Det gælder om at få borgerne på banen som medborgere frem for som brugere. Borgerne skal inviteres til at forholde sig til fællesskabets interesser frem for at fokusere på egne behov. Og de skal inviteres så tidligt, at de har reel mulighed for indflydelse.

### **Medborgerne på banen**

En måde at få medborgerne frem på banen er ved begynde at stille dem nogle andre spørgsmål end de sædvanlige. Et eksempel: Hvis de lokale politikere spørger borgerne om de er tilfredse med deres daginstitution, kommer svaret meget nemt til at handle om normering, åbningstider og lukkedage – og om, hvad forældrene har ret til. En bruger-dialog.

Hvis kommunalpolitikere derimod vælger at samle borgerne til et fælles møde med overskriften: Hvad er et godt børneliv – hvad er vigtigst for, at børnene trives i lokalområdet og i institutionerne? skabes der mulighed for en helt anden dialog, en diskussion om hvilke visioner, muligheder og ressourcer, der er i lokalområdet. Med andre ord: En medborger-dialog. Og når forældrene i området bringes sammen, er

der oven i købet en chance for, at der opstår en gensidig forståelse, et fælles engagement og lokale initiativer drevet af forældrene selv.

Men risikerer politikerne ikke at skabe urealistiske forventninger og åbne for den store gavebod ved at tage den slags spørgsmål op? Svaret er nej. Erfaringerne viser, at borgerne udmærket godt ved, der ikke er råd til det hele. Samtidig styrker det fællesskabet at tale om de fælles visioner og drømme – og ikke mindst giver det et godt input til politikernes prioritering efterfølgende.

### **Det kan lade sig gøre!**

Der findes en række eksempler i danske kommuner på, at det kan lade sig gøre at komme i dialog med borgerne som medborgere. Jeg har interviewet mange politikere som giver udtryk for, at de er blevet positivt overraskede over at møde borgerne i en anden rolle. Efter et borgertopmøde sagde en politiker fx:

”Jeg er positivt overrasket. Det er helt anderledes end det, jeg møder i min dagligdag. Som politiker er jeg vant til at møde folk, der er sure og kværulerer. Jeg har fået større respekt for vælgerne og for folk i al almindelighed og er blevet klar over, at befolkningen ikke består af 90 % sure kværulanter”.

#### Politikere i en ny rolle

Naturligvis stiller den nye dialog også krav til kommunalpolitikere. En løbende udfordring er at finde den rette balance mellem at lytte til de aktive, deltagende borgere – og tage hensyn til helheden.

Hvis det skal lykkes at engagere borgerne som medborgere, skal politikerne være parate til at inddrage borgerne tidligt i beslutningsprocessen frem for først at høre dem, når de store linjer er på plads.

Politikerne må tage en ny rolle i dialogen. De skal gå foran og vise, at borgernes bidrag er vigtige. Og samtidig indtage en mere tilbagetrukket og lyttende position i selve dialogen for at give plads til borgernes perspektiver.

Der er også brug for nytænkning, når møder med borgerne skal tilrettelægges, så medborgerne kommer på banen. Det traditionelle borgermøde med én mikrofon skal skiftes ud med nye mødeformer, hvor alle har lige mulighed for at komme til orde.

Desuden er det vigtigt at være bevidst om de rammer, man sætter for dialogen og den måde, man fremstiller mødets tema på. De mest konstruktive dialoger opnås ved at henvende sig til borgerne som medspillere frem for modspillere og ved at fokusere på muligheder og ønsker frem for problemer.

### **En ny dialog**

Her er nogle gode råd om, hvordan man som kommunalpolitiker får borgerne i tale som medborgere:

- Tilrettelæg møder og dialoger, så borgernes behov og visioner er i højsædet
- Giv plads til medborgernes perspektiv og vær parat til at lytte
- Vær opsøgende - bevæg jer ud i lokalsamfundet. Lyt til alle stemmer ikke kun de organiserede
- Fortæl klart, hvad borgerne har mulighed for at få indflydelse på og hvad ikke
- Vis og fortæl borgerne, at nu lytter I – og giv klar besked om, hvad I bruger deres input til

## Demokratiets andetkammer

*Af Henrik Dahl, sociolog og forfatter*

I snart mange år har jeg arbejdet med at kortlægge, hvad folk mener, tror og tænker om de mest forskelligartede ting. Mælk. At bruge høreapparat. Højskoler. At være i familie med en skizofren. Diverse nye reklamer og tv-serier. At føle sig tryk. Københavns kommune. At se fjernsyn. Henkastning af affald. At være bloddonor. At læse avis. EU-ROen. Cyklisters dårlige kørsel. At være indlagt på et hospital - for kun at nævne nogle af tingene.

Hvad har jeg lært af det? For det første: man skal altid tage det, man får at vide, alvorligt - mens det er uklogt at tage det bogstaveligt. For det andet: der er praktisk taget aldrig nogen, som forestiller sig, at den del af virkeligheden, der står på dagsordenen, kan være radikalt anderledes. Folk kan kritisere og komme med forslag til forbedringer. Det gør de tit. Men mere gennemtænkte visioner for, hvordan tingene kunne fungere på helt andre vilkår; det har jeg ligegodt aldrig hørt.

Samtidig har jeg lært noget om mennesker. Noget, jeg tror, de fleste politikere vil være enige med mig i. Det meget store flertal af de "almindelige mennesker", jeg i tidens løb har talt med, er særdeles rimelige og fornuftige. Tænker, før de taler. Er udmærket i stand til at se en sag fra flere sider og tage balancerede hensyn.

Hvad jeg vil sige med dette er, at mine erfaringer har givet mig den faste overbevisning, at borgerne er en meget stor og vigtig ressource, når det gælder om at vurdere de udfordringer, både de selv og det fællesskab, de er en del af, står overfor. Men at man på den anden side ikke kan forvente, at enkelte borgere kommer med gennemarbejdede planer for, hvordan man kan indrette verden mere hensigtsmæssigt. En kommune kan komme med den slags planer. En stor virksomhed eller interesseorganisation kan også. Derfor er der ikke noget at sige til, at den slags parter har let ved at tale sammen og finde kompromisser. Med borgerne ligger det mere tungt. De har alt muligt andet at tage sig til: familie, arbejde, venner og fritidsinteresser. Sådan skal det også være. Men eftersom de fleste af dem er utrolig fornuftige, ville det være meget forkert, hvis man ikke gjorde alt, hvad man kunne, for at få dem aktivt med i at udforme og gennemføre de planer, det altid er nødvendigt at have. Hvis man ikke bare vil tilpasse sig udviklingen, men også sætte sit præg på den.

Jeg er ikke tilhænger af, at man bevidstløst kopierer markedsføringens tænkning på politik. Man kan sige, at køb og salg er et meget simpelt kommunikationssystem: hvis kunden køber, er det en besked til producenten om, at varen er okay. Hvis kunden lader være med at købe, er varen for dyr eller dårlig. Eller begge dele.

Politik er meget mere. Politik er forudsætningen for, at demokratiet kan tage bindende, fælles beslutninger. Uden politik ville afgørelserne ikke forekomme vælgerne at være gyldige. Politik er en højtidelig affære

re, hvor borgerne vælger en repræsentant, de har tillid til, for at vedkommende kan tale deres sag i politiske fora. Det handler altså om, at de enkelte borgere afgiver deres stemme – i ordets bogstavelige betydning – til en person, de har tillid til. Og så handler politik om ansvar: hvis borgerne er tilfredse med ens embedsførelse, får man lov til at fortsætte. Er de utilfredse, bliver man standset ved næste valg. Politik er kort og godt langt mere komplekst end køb og salg. Demokratiet er en moral og en livsform. Politik er det "stofskifte", der holder demokratiet i gang.

Men det betyder ikke, at demokratiet ikke kan lære noget af markedsføringens metoder – og måske kopiere en god idé eller to.

Inden for rammerne af demokratiet er det en god idé løbende at have en vis idé om, hvad borgerne anser for vigtigt. Jeg er ikke tilhænger af, at politiske partier delegerer udformningen af deres politik til et institut for meningsmålinger. Men det er en særdeles god idé at undersøge, hvad borgerne til enhver tid betragter som de vigtigste problemer. Det sikrer nemlig, at de daglige, demokratiske slagsmål handler om noget vigtigt – og ikke bare noget aldeles ligegyldigt, der efterlader borgerne måbende eller værre: kyniske.

Jeg tror også, det er en god idé at udvikle helt nye metoder til at inddrage borgerne. Og her taler vi både om processer ("hvad man gør") og procedurer: hvordan man træffer afgørelser. Borgerne bør have præsenteret gennemarbejdede tanker om, hvad de kan vælge imellem (inklusive opstillinger over, hvad valgene "koster"). De bør have lejlighed til at diskutere de mange dilemmaer, enhver afgørelse af et seriøst problem rummer. Og man bør arbejde seriøst med borgernes indvendinger – ud fra den gyldne antagelse om, at de skal tages alvorligt, men ikke nødvendigvis bogstaveligt.

Alle den slags metoder bruger man inden for den såkaldte "brugerdrevne innovation" (et forfærdeligt bullshit begreb, som ikke desto mindre er meget fornuftigt). Tanken er ikke, at enkelte forbrugere skal opfinde nye produkter, for det kan de ikke. Den er, at forbrugerne er en slags "andetkammer", som har ret til at komme med forslag og nedlægge veto.

Jeg er overbevist om, at et moderne, dynamisk lokaldemokrati kan få stort udbytte af at studere den slags metoder, når det overvejer at inddrage borgerne på nye måder. Så længe man ikke glemmer, hvem der er "førstekammeret": de valgte, politiske forsamlinger, der står til ansvar på valgdagen.

**Kilder:**

*Der er i kataloget henvist til information fra følgende kilder:*

- Foreningen af danske internetmedier – januar 2008:  
<http://www.nordjyskesalg.dk/danskernes/brug/af/internettet.pdf>
- Børsen.dk – januar 2009  
<http://borsen.dk/medier/nyhed/148825/>
- Gallup-undersøgelse for KL – 2007
- Zapera-undersøgelse for KL – 2008
- Interviews med politikere til Kommunernes Demokratiprogram – 2008



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

---

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

## CODE OF GOOD PRACTICE FOR CIVIL PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS

Draft version approved by the Conference of INGOs at its meeting on 29<sup>th</sup> April 2009

**PROVISIONAL EDITION**

## Index

Preface.....	3
I. Introduction .....	5
II. General Framework for Civil Participation.....	6
III. How to Engage .....	8
IV. Matrix of Civil Participation .....	17



## PREFACE

Let there be no doubt about it : this Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process will be a major policy document – a political document – of the Conference of INGOs of the Council of Europe. It will be so because of the contribution it will make to the strengthening and deepening of democracy throughout Europe.

Democracy is about values, and it is about structures. The values are immensely more important, for even when the structures or institutions of democracy are distorted or discredited, the values remain intact and inspiring. Democracy is intimately tied in with the rule of law; with human rights; with freedom of peaceful assembly and of association; with freedom of expression; and with citizen responsibility and participation.

Democracy is of course about the selection of governmental authorities, but that is only part of the picture. Other elements include free media, academic freedom, social justice, local decision making, civilian control of the military, transparency, accountability. Democracy and the Rule of Law imply the separation of powers, an impartial police, decentralization, free and fair elections, access to justice, ethical standards of conduct, implementation of international conventions.

NGOs are in the front line of encouraging and facilitating civil participation in all the above facets of democracy. Participation is not something that just – or even principally – concerns national politics. The citizen lives, works, plays, at a local level, and local standards of living (housing, employment, health, recreation, policing...) are a daily concern. The democratic process (values and structures) should thus have a large focus on the performance and strengthening of local authorities. This Code of Good Practice is a contribution to democracy by NGOs in partnership with local as well as regional or national authorities, and it speaks cooperatively to all these authorities.

The introduction to the Code sets out its genesis, objectives and targets. Thereafter the Code describes in masterly form the parameters of civil society, the principles and conditions for civil participation, and the many different levels at which participation is both desirable and possible. The entire opus, based on research and highly-competent input from an extensive range of NGO “thinkers and doers” across Europe, illustrates convincingly that NGOs can and must form a crucial component of participation in an open, democratic society, in part because they engage large numbers of citizens and residents of every country. Participatory democracy and representative democracy find a shared lifeline in the fact that so many of these individuals are also informed *voters*.

The Code of Good Practice is not a handbook. However it will additionally respond to many needs, as it will be supported by a data bank on the Conference website. This data bank will contain a remarkable variety of meaningful case studies drawn from all parts of Europe – from Russia to Sweden, from Estonia to the UK, from Slovenia to Portugal. Following its anticipated adoption in its final form in September 2009 at the Session of the Conference of INGOs and its launch in October 2009 at the Council of Europe Forum for the Future of Democracy, the Conference of INGOs will put in place an NGO platform of support, a selection of manuals or other materials, and a monitoring mechanism.

For producing the Code, the Conference of INGOs expresses its warmest thanks to the Drafting Team : Ariane Rodert of Sweden; Tina Michieli of Slovenia; and Oliver Henman of the UK. Their deep knowledge of the NGO world and their professional skills have produced a document that we believe not only the Conference of INGOs but the entire

Council of Europe can take pride in. The NGOs and Civil Society Division of the Secretariat has provided continuous input and support, most particularly Jutta Gützkow and Biljana Zašova; to them also go our warm thanks.

We in the Conference of INGOs are justifiably proud that the Third Summit of Heads of State and Government of the Member States of the Council of Europe (Warsaw, 2005) decided, inter alia *“to enhance the participation of NGOs in Council of Europe activities as an essential element of civil society’s contribution to the transparency and accountability of democratic government.”* And we are equally encouraged by the subsequent adoption in October 2007 by the Committee of Ministers of the Council of Europe of Recommendation(2007)14 in which the Committee of Ministers confirms *“the essential contribution made by NGOs to the development and realisation of democracy and human rights, in particular through the promotion of public awareness, participation in public life and securing the transparency and accountability of public authorities”*.

The Code of Good Practice for Civil Participation is a major new contribution by the Conference of INGOs – together with other stakeholders of the Council of Europe – to making a reality of these lofty and entirely valid governmental declarations. We shall pursue our efforts in this direction, in a spirit of cooperation and participation.

Jean-Marie Heydt  
President, Conference of INGOs

Cyril Ritchie  
Conference Rapporteur for the Code

Strasbourg, 23 April 2009

## **I. Introduction**

### **I.i Background**

At the meeting of the Council of Europe Forum for the Future of Democracy held in Sweden in June 2007, participants called on the Conference of INGOs of the Council of Europe to prepare a Code of Good Practice for Civil Participation which would cover subjects such as mechanisms for NGO participation in decision-making processes and civil society involvement in public policy.

### **I.ii Objectives**

The principal objective of this Code of Good Practice for Civil Participation is to contribute to the creation of an enabling environment for NGOs in Council of Europe member States and Belarus by defining at European level a set of general principles, guidelines, tools and mechanisms for civil participation in the political decision-making process. The intent is that the Code of Good Practice for Civil Participation will be implemented at local, regional and national level. The Code of Good Practice for Civil Participation is based on actual experiences from NGOs across Europe sharing their good practices and valid methods for engaging with public authorities.

An additional objective for the Code of Good Practice for Civil Participation is to be a relevant and effective tool for NGOs from local to international level in their dialogue with parliament, government and public authorities. It aims to be an interactive instrument and to be action-oriented so that it is useful for NGOs as well as public authorities across Europe. As a way of supporting the application of this Code of Good Practice for Civil Participation, there will also be a bank of case studies and an additional set of practical tools.

### **I.iii Targets**

The Code of Good Practice for Civil Participation is aimed at national NGOs including regional and local organisations in Council of Europe member States and Belarus, as well as organisations at European and international level.

A second target is public authorities, which includes parliament, government and public administration at local, regional and national level. The target is wide, but it is intended that there will be segments of the Code of Good Practice for Civil Participation that can be used at all levels of public administration.

## **II. General Framework for Civil Participation**

### **II.i Parameters of Civil Society**

NGOs and organised civil society are essential contributors to the development and realisation of democracy and human rights. A Council of Europe definition of NGOs can be found in the Committee of Ministers Recommendation (2007) 14, which states that 'NGOs are voluntary self-governing bodies or organisations established to pursue the essentially non-profit-making objectives of their founders or members.' In relation to this Code of Good Practice for Civil Participation the term is taken to refer to organised civil society including voluntary groups, non-profit organisations, associations, foundations, charities, as well as geographic or interest-based community and advocacy groups. The core activities of NGOs are focused on values of social justice, human rights, democracy and the rule of law. In these areas the purpose of NGOs is to promote causes and improve the lives of people.

NGOs form a crucial component of participation in an open, democratic society through engaging large numbers of individuals. The fact that many of these individuals also are *voters* underlines the complementary relationship with representative democracy.

NGOs can bring benefits of knowledge and independent expertise to the process of decision making. This has led governments at all levels, from local and regional to national, as well as international institutions, to draw on the relevant experience and competence of NGOs to assist in policy development and implementation. NGOs enjoy a unique trust from their members and society to voice concerns, to represent their interests and to gain involvement in causes, thereby providing crucial input into policy development.

This text highlights the contribution of *organised civil society* in the democratic process and is not focused on the related question of civic participation, i.e. *individuals*. In this case it is understood that the act of developing associations and community organisations constitutes an act of independent social organisation and is not purely centred on individual action. It is understood that organised groups exist to further the needs of their members and for the benefit of wider society; therefore they act as a key channel of participation and multiplier for the engagement of citizens.

### **II.ii Principles for Civil Participation**

To foster a constructive relationship, NGOs and the public authorities at different levels, should act on the following common principles:

#### **Participation**

NGOs collect and channel views of their members, user groups and concerned citizens. This input provides crucial value to the political decision-making process, enhancing the quality, understanding and longer term applicability of the policy initiative. A pre-condition for this principle is that the processes for participation are open and accessible, based on agreed parameters for participation.

**Trust**

An open and democratic society is based on honest interaction between actors and sectors. Although NGOs and public authorities have different roles to play, the shared goal of improving the lives of people can only be satisfactorily reached if based on trust, implying transparency, respect and mutual reliability.

**Accountability and transparency**

Acting in the public interest requires openness, responsibility, clarity and accountability from both the NGOs and public authorities, with transparency at all stages.

**Independence**

NGOs must be recognised as free and independent bodies in respect to their aims, decisions and activities. They have the right to act independently and advocate positions different from the authorities with whom they may otherwise cooperate.

**II.iii Conditions for Civil Participation**

The conditions to enable associational life are well documented. In accordance with the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), these require freedom of expression (Article 10 ECHR) and freedom of assembly and association (Article 11 ECHR).

To ensure that the essential contributions of NGOs are enshrined in the political decision-making process without discrimination, an enabling environment is required. Conditions of an enabling environment include the rule of law, adherence to fundamental democratic principles, political will, favourable legislation, clear procedures, long-term support and resources for a sustainable civil society and shared spaces for dialogue and cooperation. These conditions allow for a constructive relationship between NGOs and public authorities built on reciprocal trust and mutual understanding for *participatory democracy*.

### III. How to Engage

To meet the principal policy objective of the Code of Good Practice for Civil Participation as well as to ensure its relevance and practical applicability for NGOs in their involvement in the political decision-making process, this section outlines how civil society may participate.

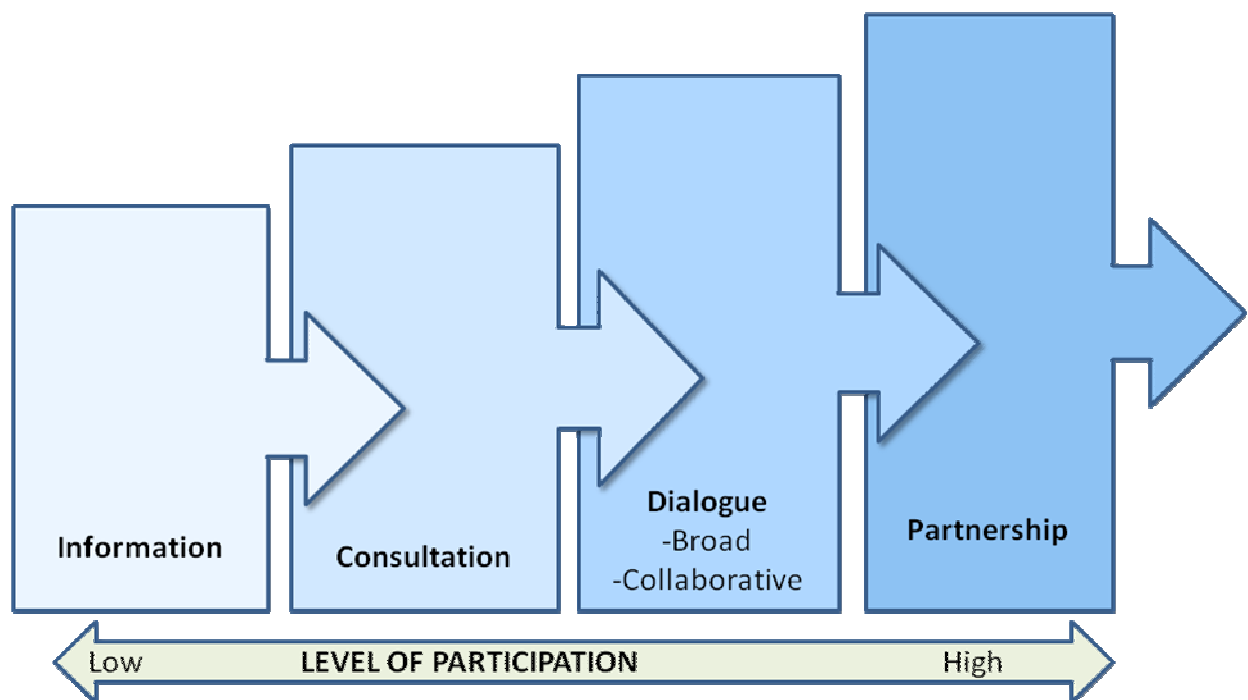
There are two interconnected dimensions to this process. Firstly levels of participation are described in section III.i, sorted in the order of increasing intensity, from simple provision of information to consultation, dialogue and finally partnership between NGOs and public authorities. Secondly the steps in the political decision-making process are outlined in section III.ii, namely the six steps taken by public authorities from agenda setting through implementation to monitoring and reformulation.

A separate section (III.iii) offers tools that may apply at any stage and that provide cross-cutting support to the process of participation.

These elements are then combined to form a matrix of civil participation (IV) that provides a visual presentation of the inter-related nature of the process.

#### III.i The different levels of participation

The involvement of NGOs in the different steps of the political decision-making process varies based on the intensity of participation. There are four gradual levels of participation, from least to most participative. These are: information; consultation; dialogue; and partnership. They may be applied at any step in the decision-making process but they are often particularly relevant at certain points in the process.



## **1. Information**

Access to information is the basis for all subsequent steps in the involvement of NGOs in the political decision-making process. This is a relatively low level of participation which usually consists of a one-way provision of information from the public authorities and no interaction or involvement with NGOs is required or expected.

Information is relevant for all steps in the decision-making process.

## **2. Consultation**

This is a form of initiative where the public authorities ask NGOs for their opinion on a specific policy topic or development. Consultation usually includes the authorities informing NGOs of current policy developments and asking for comments, views and feed-back. The initiative and themes originate with the public authorities, not with the NGOs.

Consultation is relevant for all steps of the decision-making process, especially for drafting, monitoring and reformulation.

## **3. Dialogue**

The initiative for dialogue can be taken by either party and can be either **broad** or **collaborative**.

A broad dialogue is a two-way communication built on mutual interests and potentially shared objectives to ensure a regular exchange of views. It ranges from open public hearings to specialised meetings between NGOs and public authorities. The discussion remains wide ranging and is not explicitly linked to a current policy development process.

A collaborative dialogue is built on mutual interests for a specific policy development. The collaborative dialogue usually leads to a joint recommendation, strategy or legislation. Collaborative dialogue is more empowered than the broad dialogue as it consists of joint, often frequent and regular, meetings to develop core policy strategies and often leads to agreed outcomes.

Dialogue is highly valued at all steps in the political decision-making cycle, but is crucial for agenda setting, drafting and reformulation.

## **4. Partnership**

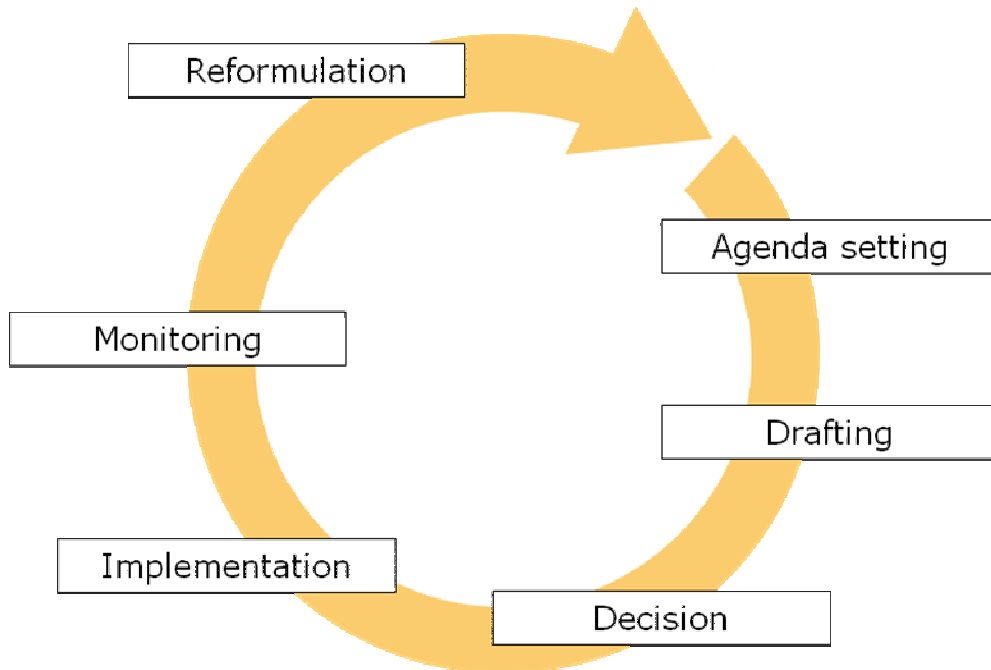
A partnership implies shared responsibilities in each step of the political decision-making process from agenda setting, drafting, decision and implementation of policy initiatives. It is the highest form of participation.

At this level NGOs and the public authorities come together for a close cooperation while ensuring that the NGOs continue to be independent and have the right to campaign and act irrespective of a partnership situation. Partnership can include activities such as delegation of a specific task to an NGO, for example delivery of services, as well as participatory forums and the establishment of co-decision-making bodies, including for resource allocation.

Partnership may take place at all steps of the political decision-making process and is particularly relevant at the agenda setting or implementation steps.

### III.ii Steps in the political decision-making process

The cycle below defines the six different steps of the political decision-making process agenda setting, drafting of policy, decision-making, implementation of policy, monitoring and reformulation of policy. Each step offers opportunities for NGOs and public authorities to interact.



#### 1. Agenda setting

The political agenda is agreed by the parliament and government but can be shaped by NGOs, or groups of NGOs, through campaigns and lobbying for issues, needs and concerns. New policy initiatives are often the result of influence of the campaigns of NGOs. During this step NGOs aim to influence decision-makers on behalf of a collective interest and act in a way that is complementary to political debate.

Contributions of NGOs:

- **Advocating:** raise issues, concerns and needs for a specific user group, point of view or a general public interest that is not yet covered by legislation or other policy documents, instruments or measures
- **Information and awareness building:** share NGO findings with the public authorities, involve and represent members, users and key citizen groups and act as channels to reach citizens; to listen, react and inform
- **Expertise and advice:** experts with knowledge on a specific topic play a key role in setting the political agenda. Their analysis and research identify current and future needs in society and provide crucial perspectives
- **Innovation:** development of new solutions and approaches; demonstrating how these may be brought onto the political agenda
- **Service provision:** key actor in forming policy and creating alternative or non-existing services for a specific user group



Responsibilities of public authorities:

- **Information sharing:** Provision of up-to-date accurate and timely information in an accessible format for all interested parties
- **Procedures:** Develop and adhere to a transparent decision-making process. Provide clear, open and accessible procedures for participation
- **Resource provision:** Enable the active participation of civil society through for example, budgetary provision, in-kind support or administrative services
- **Responsiveness:** Ensure active involvement of relevant public authority representatives; listen, react and give feedback

Useful tools and mechanisms:

- **Information:**
  - **Easy and open access** to relevant, accurate and timely **information** on policy process, documents and political decision-makers, e.g. online databases
  - **Research** to understand an issue of concern and develop suggested solutions
  - **Campaigning** and **lobbying** by NGOs based on awareness-raising such as policy papers, posters and leaflets, websites, media releases and public demonstrations
  - **Website** with comprehensive access to key documents and announcement of public events
- **Consultation:**
  - **Petitioning**, can be through online tools, such as e-petition or web-forum
  - **Consultation**, online or other techniques, to collect interests and suggestions from stakeholders
- **Dialogue:**
  - **Hearings and public forums** with interested stakeholders to identify and interpret the sensitivities and interests of the different groups
  - **Citizens' forums and future councils** to discuss with citizens and NGOs
  - **Key government contact** enabling civil society to access information on current policy initiatives
- **Partnership:**
  - **Work group or committee** formed as a permanent or ad hoc expert group to advise on policy preferences

## 2. Drafting

Public authorities usually have well-established processes for policy drafting. Here NGOs are often involved in areas such as identifying problems, proposing solutions and providing evidence for their preferred proposal with, for example, interviews or research. Facilitating opportunities for consultation should be a key element in this step as well as various forms of dialogue to collect input from key stakeholders.

Contribution of NGOs:

- **Advocating:** guaranteeing that consideration is given to the needs and interests of stakeholders affected by the draft policy
- **Information and awareness building:** NGOs inform members, users and key citizens' groups about the drafting process

- **Expertise and advice:** provide analyses and research on issues under consideration or raise additional priorities to be included in the policy draft
- **Innovation:** provide solutions through the introduction of new approaches, practical solutions and concrete models which bring benefits to specific user groups
- **Service provision:** input to policy drafting to ensure consideration is given to their specific users' needs and that necessary conditions are met
- **Watchdog function:** Follow the drafting process to make sure stakeholder concerns are considered and that the process is inclusive and transparent

Responsibilities of public authorities:

- **Information sharing:** Provision of timely and comprehensive information on current consultation processes
- **Procedures:** Develop and adhere to minimum consultation standards, such as clear objectives, rules for participation, timelines, contacts etc. Organise open consultation meetings, including invitation to all potential stakeholders
- **Resource provision:** Provide adequate timelines and means for consultation to ensure participation of different levels of civil society
- **Responsiveness:** Ensure active involvement of relevant public authority representatives; listen, react and give feedback to consultation responses

Useful tools and mechanisms:

- **Information:**
  - **Open and free access to policy documents**, including single information point for policy drafting, with information available in different formats to reach the public
  - **Website** with comprehensive access to key documents and announcement of public events
  - **Campaigns** and **lobbying** to shape the draft policy through position documents, letters, manifestos
  - **Web casts** from hearings, meetings and debates allowing people to watch and listen in real time
  - **Research** to provide input to the policy drafting process
- **Consultation and dialogue:**
  - **Hearings and questions & answer panels** with stakeholders to identify and interpret the sensitivities and concerns and collect proposals, face-to-face or online
  - **Expert seminars and meetings** involving experts in the development of specialised research or studies that can be used in the drafting
  - **Multi-stakeholder committees and advisory bodies** consisting of or including representatives from the NGO sector; could be permanent or ad-hoc
- **Partnership:**
  - **Co-drafting:** active involvement in drafting parts of the legislative process

### 3. Decision

The forms of political decision-taking vary based on national context and legislation. Common characteristics are the establishment of a government policy directive by a ministry; or legislation, such as passing a law by parliamentary vote; or public referendum, which then requires enabling legislation. Draft laws and motions should be

open to input and participation of NGOs. The public authorities should evaluate different views and opinions before the decision is taken. At this step consultation is central to informed decision. However the final power of choice lies with the public authorities, unless the decision is taken by a public vote, referendum or a co-decision mechanism.

Contribution of NGOs:

- **Advocating:** influencing the decision makers before a vote
- **Information and awareness building:** informing membership, users and key citizens' groups about the political decisions and their potential effect
- **Expertise and advice:** provision of detailed analysis to inform and influence decision makers
- **Watchdog function:** following the decision-making process, making sure it is democratic, transparent and optimally effective

Responsibilities of public authorities:

- **Information sharing:** Provide information on policies currently in the decision-making process
- **Procedures:** Offer and follow procedures for co-decision mechanisms where applicable
- **Resource provision:** Enable and support the active participation of civil society by associating NGOs in the decision step
- **Responsiveness:** Listen, take into consideration and respond to civil society input

Useful tools and mechanisms:

- **Information:**
  - **Campaigning and lobbying** to influence the decision makers, for example using leaflets, websites, media releases and public demonstrations
- **Consultation and dialogue:**
  - **Open plenary or committee sessions** to ensure open access to debates during the decision-making
- **Partnership:**
  - **Joint decision-making** through forums, consensus conferences and other participatory meetings
  - **Co-decision making** such as participative budgeting

#### 4. Implementation

This is the step at which many NGOs are most active, for example in service delivery and project execution. Much of the work done by NGOs in the previous steps includes attempts to influence the implementation of policy. This phase is especially important to ensure that the intended outcome will be fulfilled. Access to clear and transparent information on expectations and opportunities is important at this step, as well as active partnerships.

Contribution of NGOs:

- **Information and awareness building:** primarily focused on public awareness raising, explanation of benefits or disadvantages and impact of policy
- **Service provision:** one key actor in implementing policy initiatives, often carrying the main responsibility for delivery
- **Watchdog function:** to assess and ensure that the policy is implemented as intended without harmful side-effects

Responsibilities of public authorities:

- **Information sharing:** Provide information on implementation strategies, public tendering procedures and project guidelines
- **Procedures:** Follow established rules and regulations for policy implementation
- **Resource provision:** Enable the active participation of civil society in the implementation step through for example, budgetary provision, in-kind support or administrative services
- **Responsiveness:** Be available and react to specific needs arising from circumstances around policy implementation

Useful tools and mechanisms:

- **Information:**
  - **Open and free access** to public sector documents relating to projects and implementation decisions
  - **Website** with comprehensive access to key documents and announcement of public events
  - **E-mail alerts** announcing upcoming project and funding opportunities
  - **FAQs** online or other channels to offer information presented as questions and answers, targeted towards providing practical help and guidance
  - **Publicly advertised tender procedure** to provide an open transparent process for service provision
- **Consultation:**
  - **Events, conferences, forums and seminars** to inform and discuss the implementation of policy with NGOs and the public
- **Dialogue:**
  - **Capacity building seminars** to increase knowledge and capacity relevant to the implementation
  - **Training seminars** for NGOs and public authorities in specific topics relevant to implementation, such as procurement, project and funding applications
- **Partnership:**
  - **Strategic partnership** where NGOs and public authorities form a partnership to implement policy; this may range from a small pilot scheme to a full implementation responsibility

## 5. Monitoring

At this point the role of NGOs is to monitor and assess the outcomes of the implemented policy. It is important to have in place an effective and transparent monitoring system that ensures the policy/programme achieves the intended purpose.

Contribution of NGOs:

- **Advocating:** monitor and voice whether the policy initiative reached the intended beneficiaries and had the intended outcome for society
- **Expertise and advice:** gather evidence or research on the policy's impact; includes think-tanks and research institutes
- **Service provision:** responsibility to monitor the effects of the programme in terms of quality, sustainability, effectiveness and real case examples
- **Watchdog function:** a priority role in monitoring effects of the policy, to ensure that the intended objectives are achieved

Responsibilities of public authorities:

- **Information sharing:** Provide information on current policy status
- **Responsiveness:** Listen, and react to specific points raised by NGOs and civil society

Useful tools and mechanisms:

- **Information:**
  - **Open and free access to information** on policy progress
  - **Evidence gathering** to collect cases and statistics on project delivery
  - **Evaluation** of policy and its impact through conferences and reporting
  - Independent **research studies** to draw out key lessons
- **Consultation:**
  - **Feedback** mechanisms to follow progress such as polls, web surveys or questionnaires
- **Dialogue:**
  - **Work group or committee** consisting of NGOs (both users and providers) in charge of the monitoring and evaluation of the policy initiative
- **Partnership:**
  - **Work group or committee** consisting of the NGO and public authorities coming together in a strategic partnership to monitor and evaluate the policy initiative

## 6. Reformulation

The knowledge gained from assessing the policy implementation, coupled with evolving needs in society, often require a reformulation of policy. This must be based on access to information and opportunities for dialogue to identify needs and initiatives. This reformulation allows for the initiation of a new cycle of decision-making.

Contributions of NGOs:

- **Advocating:** lobby for renewal of policy by expressing limitations in or side-effects of the current policy, to meet the needs of users or citizens
- **Expertise and advice:** conduct research and analysis to identify gaps in the current policy initiative and provide rationale for reformulation
- **Innovation:** develop new approaches to tackle the relevant policy issue; this can be a key element in policy renewal
- **Service provision:** identify obstacles and gather evidence to illustrate evolving needs that require a reformulation of policy

Responsibilities of public authorities:

- **Information sharing:** provision of information on possible review of a policy and their perception of changes needed in policy
- **Procedures:** provide clear, open and accessible processes for participation
- **Resource provision:** enable and support the active participation of civil society
- **Responsiveness:** listen and act on input from NGOs

Useful tools and mechanisms:

- **Information:**

- **Open and free access to information** providing evaluations, study results and other evidence about the existing policy
- **Consultation:**
  - **Conference or meeting** to set out next steps planned by public authority
  - **Online consultation** to gather civil society views on how to follow-up policy/project
- **Dialogue:**
  - **Seminars and deliberative forums** to involve interested stakeholders in developing new directions in policy field e.g. World café, open space, other brainstorming methods
- **Partnership:**
  - **Work group or committee** where NGOs form an expert group jointly with other stakeholders and public authorities with the purpose of recommending a revised policy

### III.iii Cross-cutting tools and mechanisms for civil participation

There are certain tools or mechanisms gathered from across Europe during the consultation for the Code of Good Practice for Civil Participation that provide cross-cutting support to participation throughout the whole decision-making process:

#### 1. Capacity-building for participation

It is essential to develop the capacity and skills of local, regional and national NGOs so that they may be actively involved in policy formulation, project development and service provision. Capacity-building can also include training seminars to improve the understanding of the reciprocal roles of NGOs and public authorities in this engagement, as well as exchange programmes to facilitate the understanding of each other's realities.

#### 2. Structures for cooperation between NGOs and public authorities

In order to facilitate the relationship between public authorities and NGOs, a number of countries have developed coordinating bodies. These include: government bodies such as a contact person for civil society in each ministry or a central coordination body as a single interlocutor; joint structures such as multi-stakeholder committees, work groups, expert councils and other advisory bodies (permanent or ad-hoc); or NGO alliances/coalitions which pool resources and develop joint positions.

#### 3. Framework documents on cooperation between NGOs and public authorities

In many European countries framework agreements have been developed to outline undertakings, roles and responsibilities and procedures for cooperation. These documents lay out a clear basis for the relationship and thereby facilitate ongoing dialogue and mutual understanding between NGOs and public authorities. They include bilateral agreements with parliament or government, strategy documents for cooperation and official programmes for cooperation, adopted by public authorities.

#### **IV. Matrix of Civil Participation**

In order to illustrate and clarify the relationship, the matrix below visualises the steps of the political decision-making process and their connection with levels of participation. It is based on good practices and examples from civil society across Europe and is intended to offer inspiration for action and strengthen interaction between NGOs and public authorities.

At each stage in the decision-making process (from left to right) there are different levels of NGO participation (from bottom to top). It is envisaged that the steps in the political decision-making process can be applied to any context in Europe, local to national. As has been explained, the levels of participation at each point in the decision-making process may vary from low to high and it is intended that the suggested tools are used as ways to implement each type of participation.

This matrix may be used in a wide variety of ways, such as mapping the levels of engagement of civil society in any given policy process; assessing NGO participation at any particular point of a process; or as a practical resource for NGO planning of policy activities. This is not intended as an exhaustive list and it may be adapted to many more uses.

The matrix illustrates the inter-related elements of participation in the decision-making process. This example shows how the useful tools mentioned above may achieve the intended level of participation at each step in the decision-making process.

<b>Partnership</b>	Work group or committee	Co-drafting	Joint decision-making Co-decision making	Strategic partnerships	Work groups or committee	Work groups or committee
<b>Dialogue</b>	Hearings and public forums Citizens' forums and future councils Key government contact	Hearings and Q&A panels Expert seminars Multi-stakeholder committees and advisory bodies	Open plenary or committee sessions	Capacity building seminars Training seminars	Work groups or committee	Seminars and deliberative forums
<b>Consultation</b>	Petitioning Consultation online or other techniques	Hearings and Q&A panels Expert seminars Multi-stakeholder committees and advisory bodies	Open plenary or committee sessions	Events, conferences, forums, seminars	Feedback mechanisms	Conferences or meetings Online consultation
<b>Information</b>	Easy and open information access Research Campaigning and lobbying Website for key documents	Open and free access to policy documents Website for key documents Campaigns and lobbying Web casts Research input	Campaigning and lobbying	Open access to information Website for information access E-mail alerts FAQ Public tendering procedures	Open access to information Evidence gathering Evaluations Research studies	Open access to information
<b>Levels of participation</b>						
<b>Steps in the political decision making process</b>	<b>Agenda setting</b>	<b>Drafting</b>	<b>Decision</b>	<b>Implementation</b>	<b>Monitoring</b>	<b>Reformulation</b>





#### Blogs

(<http://www.hri.fi/en/category/news/blogs/>)

## A Transparent City

#### Events

(<http://www.hri.fi/en/category/news/events/>)

**Imagine a city where public decision-making is easy for all to follow and comment on using any digital channel. A solution to this challenge is being sought in Helsinki, which has long been working to unlock the data reserves related to municipal decision-making.**

#### HRI news

(<http://www.hri.fi/en/category/news/hri-news/>)

In September 2013, more than 1,000 sets of data had been published in the Helsinki region as open data. Open data is meant for anyone to use as they wish, and it is in a form that is easily readable by computer software. Available are statistics, forecasts, geographical information, public transport timetables, historical aerial images, snow-plough monitoring data and much more.

#### Opening data

(<http://www.hri.fi/en/category/news/opening-data/>)

Open data is used in many different online and mobile applications, as well as in visualisations and analyses. The best-known open data applications are different mobile applications that make public transport easier to use. A fine example of an application that uses open data is Blindsquare (<http://blindsquare.com/>), which helps visually-impaired people to navigate in the city using their smartphone.

#### Using data

(<http://www.hri.fi/en/category/news/using-data/>)

In Helsinki, one of the most important data openings this year has been an interface to the city's decision-making data (<http://www.hri.fi/data/helsingin-kaupungin-asianhallintajarjestelma-ahjon-rajapinta/>), which contains information on the decisions that the city makes – in machine-readable form. This article focuses on the opportunities presented by the city's decision-making data and expectations for the future. The first part will shed light on the background to the opening of data in the Helsinki region, and will particularly provide information on the recent history of the unlocking of data to promote transparency.

### A pioneer of open data

In 2009, a vision was created under the leadership of the City of Helsinki Urban Facts – a vision in which public data reserves would be produced and published as open data in machine-readable form for the free use of everyone. The vision was called Helsinki Region Infoshare (HRI). The projectisation of HRI was prepared through the co-operation of Forum Virium Helsinki and the municipalities in the Helsinki Metropolitan Area – Helsinki, Espoo, Vantaa and Kauniainen. The project's pilot phase began in summer 2010. This was the first major project in Finland with regard to open data, and the purpose was to produce operating models and good practices also for the use of others interested in opening up data.

In 2010, Finland was in the early stages in terms of opening data. As a concept, open data was familiar to a handful of people active in the field, but in public administration the idea was still new, with the exception of a few experiments. In HRI, the aim was to open up data as quickly as possible, and to offer a platform for finding this data, for example through open data catalogues or web services familiar in the UK and USA.

In March 2011, the first version of the [www.hri.fi](http://www.hri.fi) (<http://www.hri.fi>) online service was published, through which not only hundreds of data sets were available, but also machine-readable interfaces to library collection catalogue data (<http://www.hri.fi/data/helsingin-kaupunginkirjasto-avoain-data-aineistoluettelohelmet-kirjastojen-luettelotiedot/>) and public transport data (<http://www.hri.fi/data/hsl-reittiopas-api/>). HRI had made the decision to promote the opening not only of statistical information but also any other type of public data. Soon the opening of data promoting the transparency of administration would also be underway.

### Opening up the municipal economy

Open data provides many benefits. Many wish for new business and innovations to be created on the basis of such data. The streamlining of administration and co-operation between authorities is also seen as important, and here open data would appear to have a lot to offer. In the opinion of some, one of the key benefits of open data is the effect of promoting transparency in society and, as a result, civic participation and democracy.

Transparency in the public sector can be increased in many ways. In addition to statistical information, in the world of open data, one of the key developments increasing transparency in administration has been the publishing of financial statement information, budgets and even individual transactions as open data.

In May 2011, a meeting of the budget chiefs of the municipalities in the Helsinki Metropolitan Area was convened at Vantaa's request, in order to listen to a presentation by HRI about open financial data. The presentation focused, in particular, on some examples of British financial data from [data.gov.uk](http://data.gov.uk) (<http://data.gov.uk>), and the applications that make use of them, such as [Openspending.org](http://openspending.org)

Data ([http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata\\_created+desc](http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata_created+desc)) or [Wheredoesmymoneygo.org](http://wheredoesmymoneygo.org) (<http://wheredoesmymoneygo.org>). At the meeting, a consensus was reached that, with the assistance of HRI, the financial statement data of the Helsinki Metropolitan Area could be opened every year based on the British model.



(<http://www.hri.fi/en/files/2014/01/openspending.jpg>)

The OpenSpending online tool is here used to visualize the City of Helsinki expenditures in 2009–2011.

Helsinki was first to open its financial statement data (<http://www.hri.fi/data/helsingin-kaupunki-tulot-ja-menot-2009-ja-2010/>) in December 2011 and soon after Vantaa followed suit at an even more detailed level (<http://www.hri.fi/data/vantaa-kaupungin-tulot-ja-menot-2010-2011-ja-2012/>) than Helsinki. At present, open financial statement data is available from all municipalities in the Helsinki Metropolitan Area, and it will be interesting to see how different parties will apply it in future. For many in Finland, it is still a surprise that such exact data about municipal finances is already available in machine-readable form, and thus diversely applicable and analysable with a variety of software.

Helsinki's and Vantaa's financial statement information can be browsed using the Openspending application, which helps people to concretely understand how much money is needed annually for the different functions of a specific school or day-care centre, for example. In Helsinki, open financial data has been utilised, for example, in open budgeting for the planning of the Central Library. In this case, the library's customers were given the chance to determine how a specific portion of the future library's budget should be used.

In Vantaa, open financial statement data has been found very useful also within the city administration, as it can be analysed using new tools, which offer, for example, an easier way than before to understand the operations of your own department. Vantaa's financial data has been used to make a computer game (<http://www.hri.fi/sovellukset/budget-fall/>), in which the player's job is to knock down towers illustrating Vantaa's budget, and thereby learn to understand the scale of the budget of the City of Vantaa in an amusing way!

In Finland, opening up and utilising open financial data is still in its infancy. In order for it to be useful for citizens and, for example, journalists, its application needs new tools that would present data better in context. Media, for instance, would benefit from an application that would automatically produce a visualisation of any news item related to public services and their financing.

*Published financial data as such is not sufficient, but should work together with other data.*

As a result of the process of opening up financial data, we have noticed that published financial data as such is not sufficient, but should work together with other data describing public sector activity in order to form a better overall picture.

What could we achieve by analysing on a map financial data broken down to the level of city service points; statistical data on the location and use of the service points; population statistics by district; and by adding information about the city decision-making and its history? In this way, public-sector work and the planning of municipal services would become easier to grasp, not only for residents but also for officials and decision-makers themselves.

## Discussion on vegetarian food inspires a council video interface

In February 2010, a YouTube user published a video called *Helsinki City Council: Vegetarian Food Day* (<http://www.youtube.com/watch?v=3i4EVfLtu8>). A weekly vegetarian food day suggested for schools caused a lively, at times emotional discussion in the council, and the debate was successfully edited into a speeded-up version in the video in question. The video attracted more than 100,000 views. It inspired the city to open an interface to video recordings of City Council meetings, so that videos of the proposals of councillors would be technically easier to compile and show online.

The first version of the *Council Video Interface*, or [open.helsinkikanava.fi](http://open.helsinkikanava.fi) (<http://open.helsinkikanava.fi>), was published back in the summer of 2010. However, it was ahead of its time in the sense that there was, at start, very little understanding about how to properly utilise the opportunities it presented. The story goes that one media house said: "We don't understand anything about interfaces like this – do you have video tapes to give us?" This comment is understandable. In many media houses, technological expertise such as the application of data is still a challenge, even though skills have improved.

**Data** ([http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata\\_created+desc](http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata_created+desc)) **Applications** (<http://www.hri.fi/en/applications>)

In skilled hands, a few hours' coding work with the interface can result, for example, in an application that visualises the councillors who have the most often exceeded their allotted speaking time. This light-hearted application, among others, was coded at the Warkfest makers' fair in 2012.

The council video interface has a great deal of unused potential. But what if all the city's decision-making matters were available through an open interface for the use of application developers and others interested?

## Technical existence of the city's case management

The Ahjo case management system is critical from a point of view of the City of Helsinki's decision-making. All decisions concerning the city are prepared through Ahjo, and it is estimated to have about 5,000 users from city councillors to officials.

Helsinki has one operating model for making official decisions. Many cases are decided upon in different committees and boards focusing on various fields of administration, but strategic and more important decisions are referred to the City Board or City Council. In accordance with the decision-making model, the life cycle of cases consists of four stages:

*Activation:* Cases are brought into the system through the city authorities' joint registry office, which classifies them and gives them record numbers.

*Preparation:* The authority or public utility responsible for the case prepares the decision proposal.

*Decision-making:* The completed decision proposal is decided upon in the appropriate committee or board or in a higher administrative body. Depending on the case, it is also possible to delegate the power of decision to an individual official.

*Implementation*

The decision-making of the city is based on written materials. When a case arises requiring a decision, it is entered into the system as a document and is given a unique record number. The system creates an XML format file containing several codes depicted in the record number fields.

A meeting's agenda may contain, say, a topic "Updated Helsingin Energia development programme for a carbon-neutral future", whose record number in long form is HEL 2011-007015 T 14 03 00. By means of this number, it is possible to find the board meeting of the municipal power utility Helsingin Energia where the same case was previously preliminarily dealt with. The records are thus key to understanding the decision-making between the City Board and the city departments and public utilities.

Ahjo contains data on, for example, the subjects of the meeting dealing with the case, the field of administration, keywords, cases proposed and decided upon, and geographical information concerning cases, the names of meeting attendees and much more. Through the data content of the records and Ahjo, it is thus possible to monitor and analyse the city's decision-making comprehensively.

In spring 2012, HRI organised the first workshop which, together with developers, considered how best to build an open interface for Ahjo. In this way, decision-making data would be available for the use of all interested developers. The workshop decided that, in the first stage, the easiest thing would be to publish on the Internet XML files containing decision document data behind a firewall, and to describe their content so that people applying it from outside the administration would also be able to use it.

The Ahjo system was still at an introductory stage in 2012, so the implementation of an open interface was not the first priority. Nevertheless, in due course the city took active steps to proceed with the interface project, and in March 2013 the first version of the Open Ahjo interface (<http://www.hri.fi/data/helsingin-kaupungin-asianhallintajajestelma-ahjon-rajapinta/>) was published.

## Electronic watchdogs for citizens

In Finland, voters have for years used voting advice applications (VAA) offered online by media companies. VAAs help citizens to find the most suitable candidate for them for the municipal council or parliament.

The data used by these VAAs has also been published as open data. As a result, many visualisations have been created which make it even easier than before for voters to reflect their own attitudes against those of different parties and candidates – or to analyse what kind of a person would be the perfect candidate for a Member of Parliament, according to the majority.

Online services are not merely restricted to voting. In the pilot version of the Kansanmuisti.fi (<http://www.kansanmuisti.fi>) online service, for example, you can follow the speeches and voting of MPs in parliament – to see whether they carry out their election promises in practice. According to the home page of Kansanmuisti, "in the future, you will also be able to cast your own 'vote' as if you were an MP and see how your opinions compare with those of the real MPs or civic organisations, in the manner of the VAAs. In future, you will also find election funding data compiled in one place."

The Datavaalit.fi (<http://www.datavaalit.fi>) community has been actively promoting the opening up of key data concerning elections and public decision-making. This community supported by the Finnish Innovation Fund SITRA built services for the 2012 municipal elections, which helped people to find not only basic information about the candidates, but also their updates in social media, and which enabled users to follow the accumulation of advance election funding notices.

It is interesting to see what is the future impact of being able to follow more easily the promises and actions of politicians. For example, will it have a decisive impact on people's voting behaviour or not? This would be worth researching.

It is clear that monitoring the actions of decision-makers will become easier and easier. But what else that is beneficial from the standpoint of citizens will open decision-making data be able to offer in future?

## Data ([http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=most\\_relevant](http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=most_relevant)) **Co-operating with developers to build an open city**

The Open Ahjo interface was only published in March 2013 and, as was learned from the council video interface project, it may take some time before developers really start making use of it. The city's Code4Europe (<http://codeforeurope.net/>) partner coder, **Juha Yrjölä**, modified the Open Ahjo XML interface into the even more developer-friendly REST interface (<http://dev.hel.fi/apis/openahjo>), which lowers the threshold of developers to grasp the subject. Yrjölä himself immediately took advantage of the new REST interface and programmed a prototype user interface (<http://dev.hel.fi/paatokset/>) with open source code onto the interface.

Open Ahjo brings decisions onto a map which can be searched by district and theme, and the cases and their history can be browsed in an illustrative way. With regard to council meetings, the application can also take advantage of the [open.helsinkikanava.fi](http://open.helsinkikanava.fi) (<http://open.helsinkikanava.fi>) council video interface and, for each agenda item, it shows the speeches of the councillors as video clips. All the code produced by partner coder Yrjölä is available as open source code, so that anyone who wishes can use it and modify it.



(<http://www.hri.fi/en/files/2014/01/paatokset.jpg>)

A prototype user interface to Open Ahjo, allowing users to browse political decisions made by the City of Helsinki.

To cite a real-life example, I have used the Open Ahjo application to find an explanation of why the city made a decision to increase the height of a block of flats in my neighbourhood from the planned eight storeys to 12 storeys (and, in the opinion of some of the residents, spoil the view). The application is in itself already an improvement on the present situation, but in the future it will become even better. A keyword search, for instance, will make it much easier for the users to find more information on cases that interest them.

This prototype application is opening people's eyes to all that can be done with open data. The intention, however, is not for the city to make all of its open-interface-based

electronic services on its own – instead, the idea is that anyone would be able to use the interfaces to build the applications they desire. These can be used by citizens, district associations and the media – even companies that perhaps wish to analyse the city's decisions for commercial purposes.

One user of open decision-making data is the [openhelsinki.net](http://www.openhelsinki.net) (<http://www.openhelsinki.net>) community which is building a more advanced user interface for decision-related matters. The aim of this community is also to support dialogue between decision-makers and citizens by enabling the discussion of decision-related matters in social media channels, for example. In that way, it is easier to refer to the individual cases. Simply giving each matter a unique URL and offering 'Tweet this' and 'Share on Facebook' buttons would help their distribution through social media.

During the next few months, it will be interesting to see how many people find the open decision-making data and realise the possibilities that it offers. Helsinki is encouraging developers to use data to make useful applications and offering support and inspiration through, for example, the Helsinki Loves Developers (<http://dev.hel.fi>) developer portal, the Open Helsinki – Hack at Home (<http://www.openhelsinki.hackathome.com>) support programme and the open data application competition Apps4Finland (<http://www.apps4finland.fi>). The idea is for the developers to tackle the challenges faced by the city with the help of open data applications, and the best entries will be rewarded.

The themes of the competition challenges concern the monitoring of the city's decision-making and facilitating civic participation. In this respect, co-operation is also being carried out with the state administration, and one interesting perspective is how people can participate in discussion concerning municipal decision-making and influence it, for example through the [Otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi) (<http://www.otakantaa.fi>) service provided by the Ministry of Justice.

## EU supports the realisation of the vision

In summer 2013, the Helsinki Region Infoshare service was awarded €100,000 (<http://www.hri.fi/en/news/hri-wins-eus-prize-for-innovation/>) in the European Prize for Innovation in Public Administration contest. The intention is to use the prize money among other things to improve the compatibility of the decision-making data in Ahjo with the city's other data, such as financial and geographical information and statistics.

The prize money will also help to build our vision that – one day – the city's decision-related matters would be automatically linked to euros, plans and projects which, through different visualisations and applications, would be in a form that is easier for citizens to understand and to comment on.

*Our vision is that one day the city's decision-related matters would be automatically linked to euros, plans and projects.*

**Data** ([http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata\\_created\\_desc](http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata_created_desc)) **Applications** (<http://www.hri.fi/en/applications>)

We also want open data to inspire the development of new innovative services for citizens. We will use part of the EU prize money on finding ways to encourage the developer community to take part in producing applications that illustrate what can be achieved when data sets work together. In this, we are seeking co-operation with, for example, Open Knowledge Foundation Finland, the local developer community and other cities developing similar things.

The EU has found our project so interesting that it has harnessed the expertise of Accenture together with a team of students from the College of Europe to carry out a case study on the project. The purpose of the study is to help us and others interested in the subject to understand how our work can be scaled and duplicated for other cities, and how co-operation with different actors in the open data ecosystem – such as developers – can be achieved in a fruitful way from a perspective of the different parties. The aim is also to benchmark projects around the world targeting administrative transparency from which we could learn and which could supplement the work we are doing.

## Experimenting our way to the future

Open data is a reality, but it will take time before it is truly integrated as part of the activity and processes of the public sector. It is also a question of a digital revolution, which over time may change our culture and practices more comprehensively than we can now imagine.

There is, however, no benefit to be had from open data unless it meets demand and is used. It is to be hoped that in future different target groups will have at their disposal a wide range of electronic services and applications that enrich life and make it easier.

It would be great if, though the media, social media and other channels, even traditional e-mail, citizens could get more topical – and meaningful – information about the city's decision-making, and that this would encourage them to discuss and participate in public decision-making in many different ways. This would promote democracy.

Hopefully through this, decision-makers and officials, too, might get a better overall picture of the operations of the city, and support municipal decision-making through 'smart' recommendations based on different data. This would lead to better-informed decision-making.

Decision-making cuts through everything that a city does, and its analysis might also have interesting areas of application in urban research. Ahjo uses a classification of functions which is based on an information management plan drawn up by the City Archive at the City of Helsinki Urban Facts together with other city departments and public utilities. Open decision-making data could thus produce added value, for example in analysing the history and activity of the city's departments and utilities. An interesting additional source for such research would be the discussions on the council videos, provided that we find a way to publish their transcriptions as open data.

There are many hopes and wishes – and even more work to be done. Something that you can do is to promote the opening up of data in your field, encourage different actors to make use of data and to boldly experiment with how this can improve your own organisation. We do not always know where our experiments will lead, and the future rarely turns out exactly as we imagine it. But this makes the realisation of dreams all the more interesting!

**Ville Meloni** is Project Manager in the Helsinki Region Infoshare project.

This article is originally published in Helsinki Quarterly 3/2013 ([http://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/13\\_12\\_05\\_Quarterly\\_3\\_13.pdf](http://www.hel.fi/hel2/Tietokeskus/julkaisut/pdf/13_12_05_Quarterly_3_13.pdf)) magazine in December 2013. The article is also available in Finnish: Läpinäkyvä kaupunki (<http://www.hri.fi/ajankohtaista/lapinakyva-kaupunki/>)

### CATEGORIES

HRI news (<http://www.hri.fi/en/category/hri-news/>)

News (<http://www.hri.fi/en/category/news/>)

Opening data (<http://www.hri.fi/en/category/opening-data/>)



AUTHOR

Ville Meloni

2 years, 4 months ago

Like 20

Tweet Email

## Comment

Email notification on new comments: [subscribe](#) or [unsubscribe](#)

Your email address will not be published. Required fields are marked \*

Name \*

Email \*

Comment

[Data \(http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata\\_created+desc\)](http://www.hri.fi/en/dataset?q=&sort=metadata_created+desc)

[Applications \(http://www.hri.fi/en/applications\)](http://www.hri.fi/en/applications)



Notify me of followup comments via e-mail.

**Post Comment**



<http://www.hel.fi/en>



<http://www.espoo.fi/en>



<http://www.vantaa.fi/en>



<http://www.kauniainen.fi/en>

Search the site...

[About HRI \(http://www.hri.fi/en/about/\)](http://www.hri.fi/en/about/)

[Contact Information](http://www.hri.fi/en/about/contact-information/)

[http://www.hri.fi/en/about/contact-](http://www.hri.fi/en/about/contact-information/)

[http://www.hri.fi/en/terms-and-](http://www.hri.fi/en/terms-and-conditions/)

[http://www.hri.fi/en/terms-and-](http://www.hri.fi/en/terms-and-conditions/)

Follow HRI

Facebook

<https://github.com/HelsinkiRegionInfoshare>

<http://www.hri.fi/en/feed>

Slideshare

<https://www.slideshare.com/HelsinkiRegionInfoshare>

Youtube

<https://www.youtube.com/user/HRIInfoshare>

© Helsinki Region Infoshare  
Some rights reserved.

# Open Government Strategy for the City of Boston

Robert Goodspeed  
2010 Rappaport Public Police Fellow  
Mayor's Office of New Urban Mechanics  
City of Boston  
August 2010



## CONTENTS

### Executive Summary

### Introduction

#### 1. Expected Public Benefits

- 1.1 Citizen Engagement
- 1.2 Improving Policy
- 1.3 Improved Management
- 1.4 Note on Digital Access

### Strategy

#### 2. Transparency

- 2.1 Categories of Data
- 2.2 Access
- 2.3 Implementation
- 2.4 Data User Engagement
- 2.5 Data Prioritization

#### 3. Participation

- 3.1 Participation Opportunities
- 3.2 Emergency Response
- 3.3 Fraud Reporting

#### 4. Collaboration

- 4.1 Application Competitions
- 4.2 Innovation, Analysis, and Visualization Challenges
- 4.3 Research Collaboration
- 4.4 Ingredients to Successful Crowdsourcing and Apps Competitions

#### 5. Theoretical Context

- 5.1 Targeted Transparency
- 5.2 Democratic Theory

#### 6. Online Implementation Plan

#### 7. Launch and Implementation Timeline

#### 8. Project Governance

### Appendices

- A. City of Boston Social Media
- B. Comparison of Data Portal Software
- C. Evaluation of Legislation Software
- D. Existing Datasets
- E. Online Dialogue Roles & Responsibilities



## **Executive Summary**

Adopting an open government strategy can significantly benefit the City by enhancing civic engagement, improving policy, and improving the City's ability to manage its operations.

- Publishing data online could result in new websites and smartphone applications that would create value for citizens, connecting them to City services and their communities.
- Providing data can support cutting-edge research on the best ways to tackle urban problems.
- Online participation opportunities can augment the "usual suspects" reached through public meetings, providing the opportunity for meaningful communication between citizens and government through a consistent, easy-to-use process.
- Competitions can be used to tackle tough problems and find new solutions to persistent problems at minimal cost to the city.

Adopting this open government strategy would place the City of Boston at the forefront of municipal innovation nationwide, and build on its long-term investments in IT infrastructure and expertise. Most importantly, it will help the City deliver excellent services and remain responsive to rapidly changing environment.

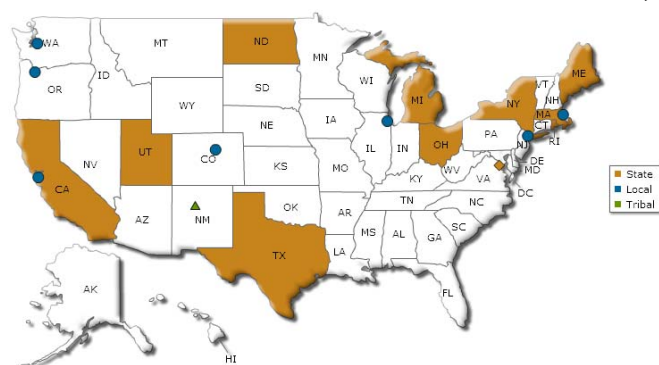
## Introduction

Open Government is about enhancing citizen engagement, improving policies, and improving the ability to manage government. Central to achieving these goals is the savvy use of new technologies which enable new forms of communication between citizens and government.

The City of Boston has developed and launched a number of projects related to open government, including the GIS Data Hub, Solar Boston, Data Dashboard, Citizens Connect app, and Data Warehouse demonstration project. This document describes how the City can improve and expand these initiatives as part of a coordinated Open Government strategy.

Many of Boston's peer cities have already completed innovations in this area. Washington, D.C. has opened hundreds of datasets; New York City has hosted an apps competition; and Portland, Oregon has developed an innovation website. The City is in the position to learn from these initiatives while also demonstrating leadership by forging a unique approach.

**Data Websites, Mapped by Data.gov**



City	URL
Arvada (CO)	<a href="http://arvada.org/opendata">http://arvada.org/opendata</a>
Boston	<a href="http://gis.cityofboston.gov/SolarBoston/">http://gis.cityofboston.gov/SolarBoston/</a>
Chicago	<a href="http://data.cityofchicago.org">http://data.cityofchicago.org</a>
New York City	<a href="http://www.nyc.gov/data">http://www.nyc.gov/data</a>
Portland (OR)	<a href="http://civicapps.org/datasets">http://civicapps.org/datasets</a>
San Francisco	<a href="http://www.datasf.org">http://www.datasf.org</a>
Seattle	<a href="http://data.seattle.gov">http://data.seattle.gov</a>

On his first day in office in January 2009, President Barack Obama signed the Memorandum on Transparency and Open Government, which called for greater transparency, participation, and collaboration in government.<sup>1</sup> This document also established the policy objectives these initiatives would serve. (See Table 1) On December 8, 2009, the White House issued the Open Government Directive, which requires federal agencies to take specific steps including expanding data and creating open government plans.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Available at [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/transparencyandopengovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencyandopengovernment/)

<sup>2</sup> Available at [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)

Fig. 1

Federal agencies are turning to the internet as a primary means of accomplishing the administration's goals. Referred to as "Web 2.0," websites such as social networking, wikis, and blogging allow for

<b>Initiative</b>	<b>Policy Objective</b>	<b>Example</b>
Transparency	Accountability	Data.gov; Disclosure of high-demand reports and data
Participation	Ideas and expertise	HUD Ideas In Action
Collaboration	Effectiveness through partnerships	Peer-to-Patent (Expert patent review program)

greater interaction among users. In addition, new services are making it easier than ever to share, visualize, and map data. The movement of applying these technologies in government is sometimes called "Government 2.0," however I recommend the City refer to it as "Open Government." This term emphasizes the democratic values achieved through technology, not any specific set of tools or technologies. It also follows the precedent set by the federal government.

This document is organized into several sections. First, the expected public benefits of open government are described, organized into three areas: enhanced citizen engagement, improved policies, and improved ability to manage government. Second, an open government strategy is described for transparency, participation, and collaboration. Third, open government is put in the perspective of theories of transparency and democracy. Finally, the concluding sections include an implementation plan, timeline, project governance, and appendices.

## 1. Expected Public Benefits

Adopting the open government strategy described in this document will entail adopting new perspectives and practices within government. As a result, it will involve cultural shifts within government, and also entails some amount of risk. However, it can also result in substantial positive gains for government. These are organized within three categories: enhanced citizen engagement, improved policies, and improved ability to manage government.

### 1.1 Citizen Engagement

New technology is dramatically improving government's ability to engage with citizens.

First, new technology provides the opportunity to provide **improved City services**. No longer must citizens visit city hall to obtain services; on our website citizens can find information and complete transactions. The investment in the city's constituent relationship management (CRM) system allows citizens to submit cases through new channels and in new ways: through a 24-hour call center, customized online forms, and through mobile phones. The City's smartphone app, Citizens Connect 2.0, will enhance the individual service delivery experience of citizens with a social dimension, allowing them to share their reports (and results) with friends, resulting in greater sense of personal efficacy and enhanced transparency for service delivery. By making our system available to other services through an Application Programming Interface (API), we can empower citizens to be the eyes and ears of the city, resulting in the delivery of excellent city services.

Second, technologies **provide improved communication** with citizens. In particular, the city's use of social networking websites are reaching target populations "where they are" online. These technologies aren't just one-way, but enable City officials to listen and respond to individual citizens. As of July 2010, over 55,000 people follow City Facebook, Twitter, and YouTube accounts (See Appendix A).

Third, open government's **improved access to information** improves the ability of citizens to find services and learn about the city. The city of Washington, D.C.'s Apps for Democracy contest leveraged a \$50,000 investment to produce 47 web, smartphone, and Facebook Apps. Many provided enhanced access to city facilities, leveraging existing data about the locations of bars and crime in new ways. In Massachusetts, the MassDOT Developers Initiative has put scheduling data in the hands of more riders by taking a data-first approach. By publishing raw data about the location of city services and facilities will enable private developers to create tools to help citizens locate these resources.<sup>3</sup> Through a combination of data and planning, the City of Boston could spark the creation of dozens of customized apps that create value for citizens. For example, these apps might help citizens locate youth centers, schools, and access public services.

---

<sup>3</sup> For more information, see the MassDOT Developers Page at <http://www.eot.state.ma.us/developers/>.

Finally, open government can support **enhanced civic engagement** through websites such as Neighbors for Neighbors and other online civic spaces. Neighbors for Neighbors platform, which already counts over 5% of Jamaica Plain residents as subscribers, connects residents to each other and city officials.<sup>4</sup>

## 1.2 Improving Policy

For years, the City of Boston has benefitted from the region's brains: world-class researchers, scholars, and social and business entrepreneurs. Open government provides new models and techniques to deepen and expand these collaborations, with the goals of evaluating existing policies and programs, and helping to craft innovative, effective new initiatives to achieve policy goals. These are done through two primary means.

Technology can create opportunities allow citizens to **participate** in government by providing feedback to proposals and generating new ideas, which serves to harness the collective intelligence of city residents. This approach augments more traditional approaches at public engagement, such as public meetings or the regulatory process. Many governments have opened up "ideas" websites which allow either the general public or only pre-approved groups (such as government employees) to submit ideas. The HUD Ideas in Action website has a number of features that make it a particularly good example of this type of website.<sup>5</sup> The website has engaged moderators, who respond to off-topic or misplaced contributions. Forums are created for specific purposes – targeting a particular problem (such as cross-silo communication) or plan (such as a strategic plan). At the local level, the city of Santa Cruz, California has used a website successfully to specifically focus on finding ways to balance the city's budget.<sup>6</sup>

Second, following a trend developed by the private sector, public sector agencies are increasingly using a **competition format** to focus attention on a particular problem. The City of Boston held one in partnership with Changents and the D2E Exposition in spring 2010 called "Pitch the City." The City received over 100 entries, and 10 finalists posted their ideas to a website. Two particular areas are especially fruitful for these challenges: First, problems that reward design thinking and/or new software, and second, analytic problems attractive to statisticians and data analysis experts. Both should be cases where experimentation and unconventional thinking could be helpful, two things the public procurement process is not well suited for. In addition to city-managed competitions, websites such as the Massachusetts-based Innocentive are increasingly issuing challenges to communities of experts.<sup>7</sup> The City of Boston could tap this expertise for particularly tough analysis challenges, such as analyzing large datasets from mobile phones or taxicabs' GPS units to improve mobility in the City.

---

<sup>4</sup> See <http://www.neighborsforneighbors.org/>

<sup>5</sup> Available at <http://hudideasinaction.uservoice.com>

<sup>6</sup> Available at <http://santacruz.uservoice.com>

<sup>7</sup> For more information see <http://www.innocentive.com/>

### 1.3 Improved Management

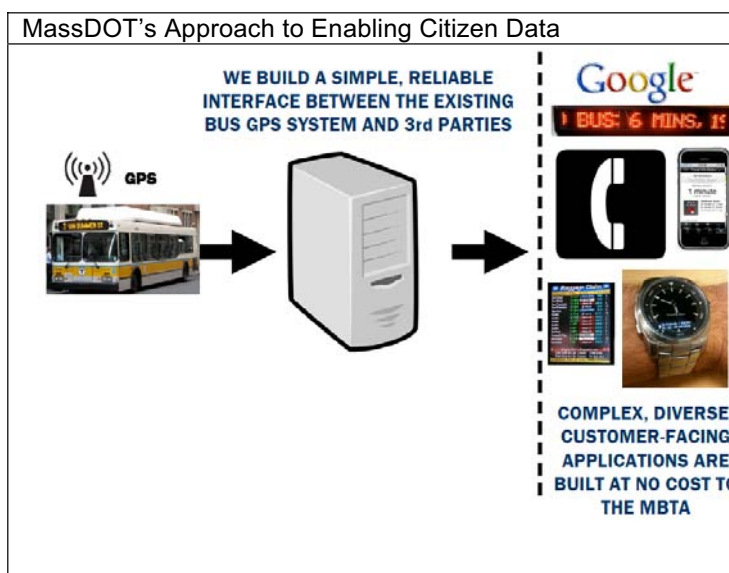
Transparency of government information can help achieve three important goals. First, it can encourage accountability of government by allowing researchers, journalists, and activists new resources. Second, it can enhance internal transparency and collaboration. Lastly, opening up data allows for independent research and policy analysis. For these reasons, the City has already made initiatives in this area, including the Boston About Results program, GIS Data Hub, and Data Dashboard.

### 1.4 Note on Digital Access

The open government initiatives recommended in this report utilize a variety of internet technologies and mobile phones. For customer-facing applications, such as a participation portal, it will be critical to understand the barriers that exist from all citizens to access these resources equally. Therefore, this section reviews current data about the prevalence of Internet use and mobile phones.

Fig. 2

However, other initiatives in this report, such as making raw technical data available to analysts and developers, need not be easily accessible to all citizens. In these cases, community-based organizations will be empowered with greater information to develop materials in the languages, formats, and places most appropriate to their members. Private application developers can also transform data into useful applications for any type of computer or mobile phone they believe there will be an audience.



MassDOT has used this approach to produce dozens of sources of real-time bus arrival information for users, including a telephone system, smartphone apps, and even digital signs. Finally, increasingly raw data is used by journalists to investigate issues and create information useful to citizens. This report argues government should focus on identifying the data types and technical distribution mechanisms to maximize the ability of these data intermediaries to reach the city's increasingly diverse and fragmented citizens.

#### Internet Access

Three factors can contribute to unequal utilization of the Internet: computer hardware and internet connections, motivation, and user skill. Boston has made great strides in making hardware and connections available to all citizens, including free wifi services,

computing centers, and wired schools and libraries. In recent years, the cost of computers has continued to decline. A new, powerful desktop with LCD monitor can be purchased for around \$400 from major retailers. The latter two obstacles, motivation and user skills, are more challenging to tackle. However, a variety of training programs, classes, and other initiatives exist to overcome these barriers.

The Pew Internet & American life project reports as of December 2009, 74% of adults use the Internet. The “digital divide” between racial groups has closed significantly since the 1990s, with 76% of Whites, 70% of Blacks, and 64% of Hispanics using the internet. Notably, 93% of all people 18-29 reported using it at least occasionally, and 60% of households with incomes under \$30,000 a year use the internet.<sup>8</sup>

### Mobile Phones

Mobile phones are widely used by city residents, and technically sophisticated smartphones are rapidly becoming more popular. According to the Pew Internet & American Life Project, African American users are more likely to visit the internet on a mobile phone than Whites.<sup>9</sup> As a consequence, publishing raw data for mobile application developers may counterintuitively help bridge the digital divide.

As of December 2009:

- The U.S. has a mobile penetration rate of 91% and 22.7% of U.S. households were wireless-only<sup>10</sup>
- 21% of American wireless subscribers use smartphones. Nielsen projects smartphones will be a majority of phones by the end of 2011.<sup>11</sup>

### Internet Use for Local Issues

Increasingly, citizens are turning to digital tools to connect with local government and their communities. According to the Pew Internet and American Life Project, 22% of adults report subscribing to alerts about local issues, and 20% use digital tools to talk to their neighbors and keep informed about community issues. Ten percent of urban residents participate in a neighborhood email list, listserv, or online discussion forum.

The survey found that online groups and blogs can be an important way to reach those who are not involved. In fact 15% of internet users who don't know their neighbors read community blogs, the same proportion of users who know all of their neighbors who use blogs. Relatively large number of young adults and minority Americans use tools such as community blogs, social networking sites and text messaging to keep up with neighborhood events.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Pew Internet and American Life Survey, Who's Online? December 2009, available at <http://www.pewinternet.org/Static-Pages/Trend-Data/Whos-Online.aspx>

<sup>9</sup> Pew Internet and American Life Project, Mobile Access, 7 July 2010, available at <http://www.pewinternet.org/Press-Releases/2010/Mobile-Access-2010.aspx>

<sup>10</sup> [http://www.ctia.org/consumer\\_info/service/index.cfm/AID/10323](http://www.ctia.org/consumer_info/service/index.cfm/AID/10323)

<sup>11</sup> <http://blog.nielsen.com/nielsenwire/consumer/smartphones-to-overtake-feature-phones-in-u-s-by-2011/>

<sup>12</sup> Aaron Smith, Neighbors Online. Available at <http://pewresearch.org/pubs/1620/neighbors-online-using-digital-tools-to-communicate-monitor-community-developments>

## 2. Transparency

The Obama Administration has adopted an open government framework emphasizing transparency, participation, and collaboration in government. Advocates for civic participation have identified that informing is often the first step to higher levels of civic engagement.<sup>13</sup> The City currently engages in a range of practices related to transparency, publishing extensive information about City activities on the City website, through the City Record, and by responding to constituent requests.

The open government strategy calls for transforming these efforts by making existing information available in more accessible ways. Textual information should be available in plain text, and where appropriate, in standard feeds in RSS (or XML) formats. Other types of data, including quantitative information and geographic and statistical data should be made available in “raw” formats that maximize the ability of citizens to access and re-use.

By strategically releasing data related to access to City services and about specific topics (such as transportation), the City can use transparency to encourage the re-use of existing data that can release value for citizens around priority policy areas.

### 2.1 Categories of Data

GIS/Spatial Data: Generally this data is not personally identified or restricted for re-publishing. Our strategy should focus on datasets that complement the City’s public policy goals and are not available from other sources. These include data about public facilities and programs, information about city amenities and services, and property information. Appendix D contains a list of existing datasets suitable for release by the City.

Tabular Data: Generally stored in spreadsheets or databases, this includes wide range data types. Although including some of the most interesting data, it is also the most heterogeneous in terms of quality, sensitivity, and relevance to citizens. It should be made available with as complete metadata as possible. These datasets may include personally identified or otherwise sensitive information, so datasets should be addressed on a case-by-case basis. Some datasets, which include personally identifiable information, can be aggregated or anonymized for public use. For example, individual BPS student records are protected and inappropriate for public release, data about school and grade-level attendance and achievement could be calculated. Other types of tabular data, such as street sweeping schedules or lists of public facilities, can be released to improve the public’s knowledge of public services.

Live Feeds: Some data is available as a live feed. These include RSS or XML feeds of news events, crime, service requests, and other frequently updated data. Live feeds

---

<sup>13</sup> The International Association of Public Participation’s Spectrum of Participation contains the following categories: inform, consult, involve, collaborate, empower.



provide developers the ability to develop applications that feature continuously updated data.

Legislative Information: A large amount of information is produced by the City Council through public documents, minutes, transcripts, and supporting documents. The City is currently exploring an electronic system to manage these documents. Appendix C contains a description of criteria for these systems that would leverage this investment to make information available to the public. It should feature advanced search capability, RSS feeds, plain text information, and the ability to track legislation.

Budget, Financial, and Performance Data: This information includes budget data, as well as item-level financial data such as purchase orders. Austin, Texas and Washington, D.C. make all purchase orders public.<sup>14</sup> Releasing these types of data are dependent on the underlying accounting systems that track the City's finances, as well as ensuring the information is understood and interpreted properly. Financial and performance data is already released quarterly through the Boston About Results program, and the existing PDF reports can be translated into more readily manipulated formats.

Notifications: Finally, short messages can be distributed through social media applications. These can feature important messages from the City or of general interest, such as the recent boil water order. In order to be effective, notifications must be timely, delivered across multiple channels, and not dependent on individual staff, computer systems, or facilities which may not be available during an emergency.

## **2.2 Access**

In order to ensure ease of access by the public, the City should make as much data as possible available through a central data portal. Data available elsewhere, such as from a legislative system, for example, should be clearly explained for users. A review of technical options for powering such a data portal is included as Appendix B.

## **2.3 Implementation**

Once the infrastructure for a data clearinghouse is created, it should be pre-populated with "low hanging fruit" – easily available data already in publishable formats. Appendix D contains a list of 7 datasets already published to the Data Boston website, over 30 GIS layers available for publishing, and 19 datasets available in various formats on the City website. The City could also issue a directive to all City departments to contribute datasets to the portal. Although the system should be centrally maintained by the Department of Innovation and Technology, a staff member in the agency should be assigned the task with coordinating with departments to obtain data and metadata for the portal. To incentivize participation, the data portal could track department

---

<sup>14</sup> See <http://data.octo.dc.gov/Metadata.aspx?id=20> for 2010 DC purchase orders, or <http://www.cityofaustin.org/finance/catalog/>

participation by number of datasets contributed similar to what is done on the Federal government's Data.gov.<sup>15</sup>

Successful implementation depends on three distinct staff roles. Technical staff will provide database design and maintenance and manage links with enterprise systems. Data management staff will identify datasets, conduct data quality control and assurance, and oversee metadata creation. Finally, user management staff will oversee the social functions of a data portal, provide limited answers to questions, organize events, and integrate with policy realm.

## 2.4 Data User Engagement

The participation and collaboration strategies following this section include strategies (such as an apps competition) which rely on the availability of raw data. The data portal should solicit input from users on data quality, metadata, formats, and desired datasets. In addition, the city could partner with data intermediaries, such as The Boston Foundation or the Metropolitan Area Planning Council on conferences or other events where data users can engage with city officials and one another.

## 2.5 Data Prioritization

Many conflicting rationales exist for the transparency of government data. This typology, adapted from a May 2010 blog post, provides a useful description of where government data should be released for compelling public purposes.<sup>16</sup>

- Data “About the World” to Inform Research and Policy Debate – Including geographic data, demographics, employment and economic data.
- Data Released to Improve Service Delivery – Where the data is the service, location and details about public facilities and services.
- Data to Encourage Accountability – Performance data such as BAR reports.
- Data to Effect Private Decisions to Achieve Policy Goals – “Targeted transparency” including disclosures of tax delinquents and restaurant reviews.<sup>17</sup>
- Data Posted to Improve Access within Government – Both between City departments and also across agencies in the city and commonwealth.
- Data to Keep Citizens Informed – Local information about building permits, crime, and others that can be processed and provided to citizens to perform a journalistic function.

---

<sup>15</sup> See <http://www.data.gov/metric>

<sup>16</sup> Available at <http://www.goodspeedupdate.com/2010/2976>

<sup>17</sup> The city's Inspectional Services Division provides a list of the top 20 code enforcement violators, by amount owed: <http://www.cityofboston.gov/isd/cep/viols.asp>. Although restaurant reviews are commonly made available to encourage compliance, there is an alternative viewpoint that they should not since violations are often quickly fixed.

The first priority for what data to make available should be the 46 datasets identified above, which are largely already available to the public or readily available for publication. However, going forward the city will need to prioritize which datasets to identify for public release. This section suggests one approach to prioritization, identifying key data around Mayor Thomas Menino's 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> term priorities.

- Achievement Gap
  - School locations
  - School enrichment facilities, programs, and resources
  - Data about educational outcomes
- Jobs Creation
  - Property data
  - Regulatory/incentives information for new businesses
  - Stimulus investments
  - Location of available retail spaces
- Basic City Services
  - CRM data
  - Information about service schedules
- Violent Crime reduction
  - Crime data
  - Summer job and enrichment opportunities
- Workforce Housing
  - Affordable housing opportunities
- Narrowing Health Disparities
  - Public health data
  - Health facility information
  - Environmental quality data (air quality, drinking water, toxic releases)
- Improve Diversity in Government
  - BAR Reports including demographics of government employees
- Growing City Revenue
  - City budget data

### 3. Participation

City departments engage in a wide range of opportunities for participation, including holding public hearings and meetings, and receiving public comments. This strategy proposes additional, technology-enabled ways to augment these existing channels. Using technology can improve the quality of the interaction in several ways. It can make participation more accessible by reducing the time, travel, and childcare barriers involved in attending public meetings. It can also enable greater fine-grain communication between citizens and government difficult to accomplish in a traditional public meeting format. Most of all, it can be more convenient for all involved when used appropriately.

Online participation can take a variety of forms. Some have adopted using wikis, where any participant can edit a document (but all changes are recorded). This technology was used in Melbourne, Australia as part of creating a city plan.<sup>18</sup> This may be appropriate for specific projects, however not always well suited for ongoing engagement. Despite improvements, wikis present usability problems for many Internet users, and do not track the authors of specific statements well.

The private sector has adopted the use of social feedback tools. These enable users to leave questions and comments on a publically available website. The companies can then provide detailed responses, even marking the suggestions they have chosen to adopt.<sup>19</sup> Although limiting the length of contributions, these websites combine usability, flexibility, and have been used successfully by several government agencies.

Therefore, I recommend the City of Boston create a **central portal** for online feedback. It would be made available not for general comments (although one area could be reserved for this), but instead on specific topics, plans, or areas of interest. The success of this depends on authentic engagement on the part of the departments responsible for the policy area. To make the feedback authentic, it must be treated as equivalent as letters, calls, in-person visits, and public meetings. To implement an ideas portal, the City could adopt a local version of a moderation policy, as well as guidance for interested departments about how to manage this new tool.

In addition, this section discusses two additional opportunities to foster citizen participation: fraud reporting and emergency volunteers.

#### 3.1 Participation Opportunities for Online Portal

In the near term, there are several areas where an ideas or feedback website could be useful.

---

<sup>18</sup> For more information on the Future Melbourne project, see <http://www.futuremelbourne.com.au/wiki/view/FMPlan>.

<sup>19</sup> As an example, Nike, Tide, Microsoft, and Zappos.com have created websites using the Get Satisfaction platform. See [http://getsatisfaction.com/case\\_studies](http://getsatisfaction.com/case_studies).

- **Basic Service Suggestions/Feedback:** The site could be used to solicit feedback to the delivery of basic city services, including street maintenance, garbage collection, and code enforcement. Since these agencies have been involved in the CRM system development and Citizens Connect app, this could be an area of opportunity.
- **Neighborhood Planning:** Projects such as the Innovation District or Chinatown Master Plan could use the ideas website as a venue for official feedback and discussion.
- **Emerging Policy Areas:** Policy areas where the city is actively exploring its options, such as food policy or climate change mitigation, or emerging policy areas where the city does not have an existing policies or programs.

### 3.2 Emergency Response

The city already supports citizen participation in emergency response through the Citizen Emergency Response Team (CERT) program. Technology could be used to enhance or expand this program through improved notification or coordination through SMS, web, and email. In addition, the use of tools like Ushahidi could facilitate the sharing of data during a crisis event.

### 3.3 Fraud Reporting

The State of California has established a website where citizens can report problems or share solutions to save taxpayers money. The website has already resulted in a one-time savings of over \$25 million for state government, and a yearly savings of over \$1.3. Given the unique requirements for anonymity, this type of website could be designed separate from the ideas portal.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> See <http://www.wastewatchers.ca.gov/>, or for more information “California Website for Reporting Waste Nets More than 5,000 Tips,” 13 July 2010, Government Technology, available at <http://www.govtech.com/gt/articles/766272>.

## 4. Collaboration

Many new models of governance start from the recognition that finding and implementing solutions to public problems requires reaching beyond the walls of city hall. This is especially true in Boston, where private organizations work to improve the city through a variety of programs, initiatives, and projects. However, government often plays a central role in encouraging, facilitating, and guiding these activities. The city also has the “bully pulpit” to establish priorities, and the threat of regulation and enforcement to back it up.

In many areas, the city engages in collaboration through councils and advisory boards that draw upon the expertise and time of external problems. Several forms of engagement can continue these forms of outside collaboration.

### 4.1 Application Competitions

Other cities have successfully pioneered the use of the competition format to encourage the private development of web-based or mobile applications that utilize public datasets. These have proven successful at creating value by making these rich datasets available to citizens in new ways, since City data often features the location of public amenities and facilities. Several topical themes are possible:

- **Green Transportation Apps:** Building on the success of MassDOT, the City would release data relating to walking and bicycling, encouraging developers to create apps to make these modes accessible, or to combine neighborhood information with transit data.
- **Neighborhood Life Apps:** Boston is a city of neighborhoods. This competition would seek to create apps to help residents connect with local business, services, and facilities.
- **Apps for Education:** An apps competition with an education theme, oriented towards helping connect students of all ages with public and charter schools, higher education, job training, language, and learning opportunities of all types in the city.

### 4.2 Innovation, Analysis, and Visualization Challenges

Another approach is to create specialized or reoccurring challenges around research, design, analysis, and visualization questions. The company Innocentive supports four types of challenges: ideation, theoretical, reduction to practice (RTP), and e-request for proposals (eRFP).<sup>21</sup> These challenges are designed to take advantage of the creativity and technical skills of a large group of “solvers,” who are motivated by attention and the cash awards offered. These could be used for several opportunities:

1. When the city seeks a design solution to a large, complex system such as the trash collection system.

---

<sup>21</sup> [www.innocentive.com](http://www.innocentive.com)

2. When the city wants to encourage the exploration of a large, complex dataset which could result in important findings. In particular, mobility datasets which can shed light on automobile, bicycle, and pedestrian traffic speeds, routing, and other movement through the city.

### **4.3 Research Collaboration**

Finally, researchers are interested in partnering with the city, from a range of academic disciplines including public administration, urban planning, economics, architecture, sociology, and others. These collaborations can produce world-class research reports, policy analysis, urban designs and plans, and other work products at minimal cost to the city. However, the usefulness of these products depends on the costs of providing data and collaborating with academic partners, and the willingness of the academic community to research topics that align with government goals.

The arrangements to support academic collaborations can vary. First, making non-sensitive data broadly available will support research in a wide range of fields. This approach also reduces the staff time required to compile and respond to data requests. In order to facilitate cooperation, a portal could be created to connect City departments with research needs with academic partners.

Other research projects that require longer-term relationships or special access to sensitive data may require more specialized arrangements. For example, researchers seeking to investigate sensitive personal issues such as health and educational outcomes may require negotiating data use agreements and ongoing in-person collaboration on research design and results.

### **4.4 Ingredients to Successful Crowdsourcing and Apps Competitions**

Several MIT Sloan researchers have proposed the “collective intelligence genome” to analyze crowdsourcing projects such as Innocentive, Threadless, and Wikipedia.<sup>22</sup> They organize the building blocks around four questions. Each goal (either “create” or “decide”) can be combined with various approaches for how the goal is accomplished, how the actors are rewarded, and how decisions are made.

---

<sup>22</sup> Thomas W. Malone, Robert Laubacher and Chrysanthos Dellarocas, “The Collective Intelligence Genome,” MIT Sloan Management Review, Spring 2010, Vol. 51 No. 3.

- Goal (What?)
  - Create
  - Decide

- Staffing (Who?)
  - Crowd
  - Hierarchy or Management

- Incentives (Why?)
  - Money
  - Love
  - Glory

- Structure/process (How?)
  - Group Decision
    - Voting
    - Averaging
    - Consensus
    - Prediction market
  - Individual
    - Market
    - Social Network

	What?	Who?	Why?	How?
	<b>Linux</b>			
	Create software	Crowd	Money/Love/Glory	Collaboration
	Decide which modules to include	Management	Love/Glory	Hierarchy
	<b>Wikipedia</b>			
	Create Wikipedia article	Crowd	Love/Glory	Collaboration
	<b>InnoCentive</b>			
	Create scientific solutions	Crowd	Money	Contest
	Decide winners	Management	Money	Hierarchy

The “Apps for Democracy” competition in Washington, D.C. had 60 awards, adding up to a total of \$20,000 of cash prizes. The contest organizers hypothesized that since most people don’t think they’ll win an award, creating more awards can encourage greater participation. Two “people’s choice awards” encouraged developers to promote their entries, drawing new people into the contest process. A detailed description of the details about the Washington, D.C. apps competition is available.<sup>23</sup> This guide covers contest framework, website creation, marketing to developers, judge recruitment, initial screening, apps posted publicly, public voting for “people’s choice,” awards ceremony and final judging, results of contest marketing.

<sup>23</sup> Peter Corbett, How to Run Your Own Apps for Democracy Innovation Contest, available at <http://www.appsfordemocracy.org/guide-to-creating-your-own-apps-for-democracy/>



## 5 Theoretical Context

### 5.1 Targeted Transparency

The scholars Mary Graham, David Weil, and Archon Fung have proposed a variety of policies that should be understood as a deliberate policy instrument called *targeted transparency*. These policies are where governments mandate the collection and release of certain types of information to achieve policy goals. Examples they cite include the federal government's toxic release inventory, auto fuel economy and roll-over ratings, nutrition labeling, restaurant ratings, and more. Among data collected by the city, several types of data fit the criteria, including a list of top code enforcement violators who owe the city fines.<sup>24</sup>

The theory is for areas where new regulations are undesirable, information can achieve the policy goal by changing the actions of both consumers and firms. These categories of data should be prioritized for release in raw data formats.

### 5.2 Democratic Theory

This section briefly describes democratic theory, as well as theories of government data transparency. The intention is to provide a brief description of ideal types, not a detailed scholarly examination of these topics.

Scholars of democratic theory engage in a long and lively debates about the size and character of democratic government. For the purposes of this report, I will describe in somewhat exaggerated terms several contrasting visions of local democracy.

- Under the view of **representative democracy**, the primary mechanism for a democracy is voting. Citizens express their policy preferences through occasional elections for legislators and executives. These elected officials, in turn, pass laws and develop and implement policy. In this perspective, the election is a source of legitimacy, and citizens are not expected to be active in their government aside from voting. In this model, the role of a bureaucracy is to implement laws and policies as directed by elected officials. Some theorists expousing this view of government emphasize it means there is no such thing as a clearly defined public good. It should be noted that the underlying theory of President Obama's open government initiative follows this logic, deferring the role of setting priorities and policies to government officials working under legislative guidelines. In this model, the purpose of open government is to receive valuable input to assist the government to achieve the goals set by Congress and the President.
- Under the theory of **direct democracy**, the people themselves directly control the government through meetings, discussion, and voting. The clearest example

---

<sup>24</sup> Available at <http://www.cityofboston.gov/isd/cep/viols.asp>

of this form of government is the town meeting, where individual issues are discussed and addressed by the assembled residents.

- Under a theory of **participatory democracy**, some theorists have argued citizens should be engaged in government on a regular basis. These theorists argue, and there is some evidence of, the following individual effects on participants: social learning, a broadening of perspective, and enhanced sense of citizenship. Advocates for participatory democracy describe the range of possibilities for power given to citizens, the nature of their involvement, and the number involved.

Through American history, various conflicting theories have been held by citizens. Often, citizens expect the local government to be the most direct or participatory, expecting to be heard on issues that impact their lives directly. At the federal level, participation is rare and until recently almost exclusively through the rulemaking process.

The strategy in this document adopts a hybrid approach. It both recognizes and preserves the role of elected officials in establishing policy priorities for city services and regulations, and also encourages direct citizen participation in service delivery and policy development. Because of this, the open government initiative may introduce tensions between these contrasting forms of democracy.

## 6. Online Implementation Plan

Implementing the open government plan will involve the initial launch of three sections to the city website: an open government page, and data and ideas websites. The “data” and “ideas” websites will be operated as platforms for City departments; neither will be intended to be comprehensive at the time of launching. The “open government” page will explain city policies in this area, as well as contain information about City apps and crowdsourcing. If required, these features may develop into their own separate websites. In addition to the websites, a Google Group will support collaboration among developers and power users.

### **cityofboston.gov/open**

- Open government portal
- Letter of introduction from mayor
- Gateway to open government activities across City government
  - Data
  - Directory of data tools
  - Directory of apps
  - Ideas
  - Legislative information
  - Crowdsourcing

### **data.cityofboston.gov**

- City’s data and tool portal
- Providing GIS and tabular in raw data formats
- Contain a directory of data tools
- Offer some social functionality, such as ratings and commenting on datasets

### **ideas.cityofboston.gov**

- Ideas and feedback website
- Contain a small number of initial forums
  - Feedback about City services
  - Request a dataset
- Future sub-forums can be topically based, or based around time-sensitive issues such as input for planning documents. The key for success will be to engage the municipal employees engaged in the work, establishing the expectation for a robust, sophisticated, high-level conversation on both sides.
- Potential sub-forums:
  - Innovation District or other neighborhood planning
  - Open government plan
  - Transforming basic city services
  - Transforming education

### **Open Boston Google Group**

- Target audience: advanced data users and developers

- Available for public sign-up from open government portal
- A designated City of Boston manager to post regular messages and organize occasional meetings.

## 7. Launch and Implementation Timeline

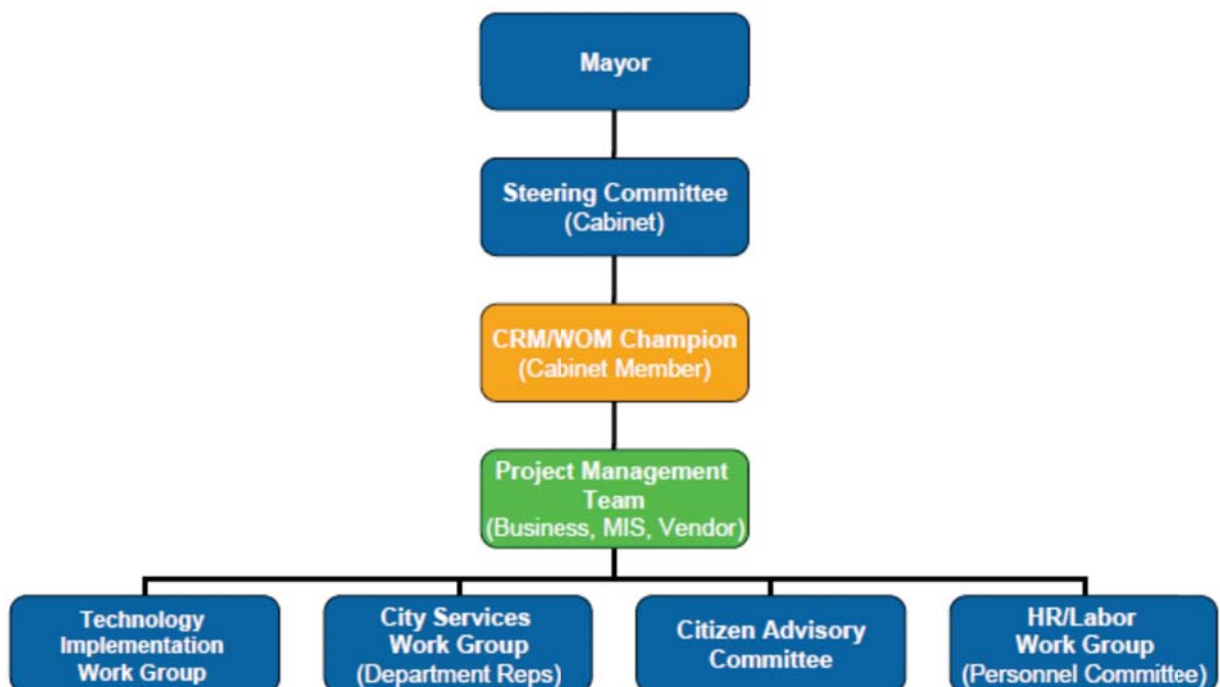
	FY2011 Q1 (July-Sept.)	FY2011 Q2 (Oct.-Dec.)	FY2011 Q3 (Jan.-Mar.)	FY2011 Q4 (April – June)
IT Systems	Finalize data dashboard	Implement data website	Develop links from Hansen	Expand datasets available
Community engagement	Launch event for CC2.0 Recruit beta testers	First bimonthly developer meeting Transportation apps competition	Large-scale event; second apps or visualization competition	Continue previous efforts
Strategy	Development of strategy document	Build partnerships with pioneer departments	Create citywide participation and data policies	

## 8. Project Governance

Successful implementation of this open government plan requires collaboration between DOIT and other city departments. The project should not be viewed as exclusively a technology initiative, but instead a broader initiative to integrate online practices with existing governance practices.

Therefore, the project should be governed by a steering committee made up of cabinet members, chaired by the city's CIO. The governance structure may resemble that proposed by Gartner in their 2007 CRM report, reproduced below.

**Figure 9. Proposed CRM/WOM Implementation Governance Structure**



## Appendix A – City of Boston Social Media

The City of Boston maintains a “Social Media Center” webpage at [www.cityofboston.gov/news/socialmedia.asp](http://www.cityofboston.gov/news/socialmedia.asp)

Page Name (Key: TW = Twitter, FB = Facebook)	URL	On Social Media Center?	Followers/Fans 7/2/2010
Stolen Bikes Boston (FB)	<a href="http://www.facebook.com/StolenBikesBoston?ref=ts">http://www.facebook.com/StolenBikesBoston?ref=ts</a>	NO	444
Mayor's Youth Boston (FB)	<a href="http://www.facebook.com/#!/Mayorsyouthboston?ref=search&amp;sid=JxBWqaIFjVTZL-1o04JeQ_4152416442..1">http://www.facebook.com/#!/Mayorsyouthboston?ref=search&amp;sid=JxBWqaIFjVTZL-1o04JeQ_4152416442..1</a>	NO	1,010
B1Example (FB)	<a href="http://www.facebook.com/B1Example">http://www.facebook.com/B1Example</a>	NO	1,280
Stolen Bikes Boston (TW)	<a href="http://twitter.com/stolenbikesbos">http://twitter.com/stolenbikesbos</a>	NO	423
ONEin3 Boston (TW)	<a href="http://twitter.com/onein3">http://twitter.com/onein3</a>	NO	1,795
Boston Centers for Youth and Families (FB)	<a href="http://www.facebook.com/pages/Boston-Centers-for-Youth-Families-BCYF/183318360399?ref=ts">http://www.facebook.com/pages/Boston-Centers-for-Youth-Families-BCYF/183318360399?ref=ts</a>	Yes	263
Green Boston (FB)	<a href="http://www.facebook.com/pages/Boston-MA/Green-Boston/50738254402">http://www.facebook.com/pages/Boston-MA/Green-Boston/50738254402</a>	Yes	497
Boston Parks and Recreation (FB)	<a href="http://www.facebook.com/pages/Boston-MA/Boston-Parks-and-Recreation-Department/316879927175?ref=search&amp;sid=1410165477.1095299323..1">http://www.facebook.com/pages/Boston-MA/Boston-Parks-and-Recreation-Department/316879927175?ref=search&amp;sid=1410165477.1095299323..1</a>	Yes	643
Boston Public Health Commission (FB)	<a href="http://www.facebook.com/HealthyBoston">http://www.facebook.com/HealthyBoston</a>	Yes	1,234
Boston Bikes (FB)	<a href="http://www.facebook.com/bostonbikes">http://www.facebook.com/bostonbikes</a>	Yes	1,268
ONEin3 Boston (FB)	<a href="http://www.facebook.com/ONEin3Boston">http://www.facebook.com/ONEin3Boston</a>	Yes	1,468
Boston Public Library (FB)	<a href="http://www.facebook.com/bostonpubliclibrary?ref=nf">http://www.facebook.com/bostonpubliclibrary?ref=nf</a>	Yes	2,649
City of Boston (FB)	<a href="http://www.facebook.com/cityofboston">http://www.facebook.com/cityofboston</a>	Yes	3,360
Boston Fire Department (FB)	<a href="http://www.facebook.com/pages/Boston/Boston-Fire-Department/121079233168">http://www.facebook.com/pages/Boston/Boston-Fire-Department/121079233168</a>	Yes	14,923
BCYF Centers (TW)	<a href="http://twitter.com/BCYFCenters">http://twitter.com/BCYFCenters</a>	Yes	80
Boston Neighbor (TW)	<a href="http://twitter.com/BostonNeighbor">http://twitter.com/BostonNeighbor</a>	Yes	240
Notify Boston (TW)	<a href="http://twitter.com/NotifyBoston">http://twitter.com/NotifyBoston</a>	Yes	474
Boston Public Library (TW)	<a href="http://twitter.com/BPLBoston">http://twitter.com/BPLBoston</a>	Yes	1,671
Boston Fire Department (TW)	<a href="http://twitter.com/BostonFire">http://twitter.com/BostonFire</a>	Yes	2,980
Healthy Boston (TW)	<a href="http://twitter.com/HealthyBoston">http://twitter.com/HealthyBoston</a>	Yes	3,093
Boston Police Department (TW)	<a href="http://twitter.com/Boston_Police">http://twitter.com/Boston_Police</a>	Yes	14,106
BRA (TW)	<a href="http://twitter.com/BostonRedevelop">http://twitter.com/BostonRedevelop</a>	NO	830
Bring Google to Boston (FB)	<a href="http://www.facebook.com/#!/pages/Boston/Bring-Google-to-Boston/393503997175?ref=search">http://www.facebook.com/#!/pages/Boston/Bring-Google-to-Boston/393503997175?ref=search</a>	NO	456
<b>Total:</b>			<b>55,187</b>

## Appendix B - Comparison of Data Portal Software

	Boston	Washington, D.C.	Mass.gov/Data	Socrata	Microsoft Open Data Initiative	CivicApps	Civic OpenMedia	Actuatr
<b>Description</b>		Data warehouse model Emphasis on raw data delivery	Modifying Drupal for social functionality; SQL programming	Turnkey solution, cloud hosted	Open source, based in M'Soft products	Social portal linking to static files	Open source portal software	Lightweight platform for creating API
<b>Startup Cost</b>	-	High	-	Low	?	Low	?	Low
<b>Ongoing Cost</b>	Low	-	Low	At least \$12k per year	Azure Hosting Costs	Low	Low	?
<b>Formats</b>	Y (Data Cat.)	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
<b>Spatial</b>	GIS Hub	Y	N	Y – With ArcGIS Server	Y (KML only)	Y	Unknown	Y
<b>Feeds</b>	CMS	Y	No	No	Unknown	N	Unknown	Unknown
<b>Raw</b>	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
<b>Visual.</b>	N	N	N	Y	Y	N	Unknown	N
<b>API</b>	Y (GIS)	N	N	Y	Y	N	Unknown	Y
<b>Social functions</b>	N	N	Y	Y	Y	Y (Ideas & Apps)	Y	Y (Links to Apps)
<b>Data in database?</b>	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y
<b>Technical Details</b>	ArcGIS Server; SQL	Data warehouse	Drupal; SQL	Proprietary, cloud-based	C# and .NET, Azure Data Loading Client	Drupal and Pressflow	Ruby on Rails/CouchDB	Proprietary



## Appendix C – Evaluation of Legislation Software

TO: Raj Pareek  
CC: Nigel Jacob, Chris Osgood, Bill Oates  
RE: Evaluation of Legislation Software for the COB  
DATE: 6/29/10

---

This memorandum responds to your request to review, from an Open Government perspective, the three legislation software packages being considered for the city. These packages included IQM2, Legistar and Sire. I looked at 3-5 implementations of each of these platforms; in addition, I reviewed the OpenNY Senate system. Below is my summary with more detailed comparisons and comments beneath and attached.

### Summary

- To advance the City's open government agenda, our selected system must include:
  - advanced search for meeting agendas, minutes, and supporting documents;
  - documents available in text and PDF formats;
  - RSS and email tracking of meetings and legislation.

In addition, it would be desirable for the system to expose public data through an API for 3<sup>rd</sup> party applications and services, as well as have constituent commenting and/or testimony management

- None of the packages evaluated fully met these criteria. Among the three evaluated, Legistar provided the best user experience. However, some usability problems were evident on existing client websites, and some cities had an older versions of Legistar systems offered fewer features. We should identify desired public features early on with the selected vendor. If Legistar is selected, we should inquire about why some clients have not upgraded.
- The scope of application of these tools ranges between the very narrow (Pinellas County School system meetings) to the very broad (Irvine, California uses Sire for a digital municipal records system). We should be clear on the scope from the start so that the resulting legislation portal is as clear for citizens and City users as possible.

### Comparison

I compared the three platforms from the perspective of three communities (and their interests):

1. *Constituents* (easy search and navigation capability; opportunity to comment)
2. *Watchdog Groups* (bill tracking and notification)
3. *Developers* (file formats, APIs, and other structured data)

#### *Constituents*

- Search  
All products provided this feature, however IQM2's search is keyword based, and does not offer "advanced" features. Legistar's provided the most search options.
- Navigation  
IQM2 and Legistar's systems have an important difference. Legistar links information about

legislation with the meeting pages, allowing users to navigate between the two. For example, when reviewing a city council meeting agenda, any item can be clicked on to view previous hearings or history of the document. IQM2 provides legislation pages and meeting pages, but does not link between the two. Sire provided the most limited navigation options.

- Constituent Comments

The only system evaluated that provided support for constituent comments or testimony was the Open New York Senate website, which allows user comments on legislation pages. IQM2 says this feature is planned for future version of their software. This feature should be discussed with the selected vendor at an early stage. This functionality is available from other vendors, including Peak Democracy ([www.peakdemocracy.com](http://www.peakdemocracy.com)) and VideoMinutes ([www.videominutes.net](http://www.videominutes.net)).

#### *Watchdog Groups*

- Bill Tracking

Constituents should be able to track the progress of bills between hearings and votes. The only vendor providing this feature is Legistar, however it was unevenly implemented between cities. Sire's technology provided RSS feeds for agendas and minutes, but not for specific bills. IQM2 sites tested did not provide RSS, but said that this feature and also email notification was planned for the future.

#### *Developers*

- File formats

Documents should be available in text format for reading, and also for Section 508 accessibility compliance. Two vendors provided documents in text format: Legistar offers a file extract feature in XLS, DOC, and PDF. IQM2 supports PDF and RTF (real text format). Sire websites only offered PDF files, which are considered inferior from a web usability perspective to text formats.

- APIs or other structured data

None of the vendors evaluated provided support for a developer API. One package, the open source New York Senate website, provides this functionality. Although it may not be feasible at this time, it should be in the city's long-term IT vision to provide APIs using open standards for all high-value datasets, including legislative information. There are emerging XML standards for legislative data that should be used by the city.

## Appendix D – Existing Datasets

City servers currently host a variety of applications that provide access to data. Providing the underlying data in a raw format can accelerate the public use of this data. For example, the DND’s Private Distressed Property Viewer could benefit from an improved interface. Providing the raw list of properties could allow private applications to re-use the data.

### Datasets on DataBoston

	Name	Format	Existing Access	User Communities (P=Public, D=Developers, R=Researchers)
1	Children’s Feeding Program Locations	CSV	DataBoston	P
2	City Day Care	CSV	DataBoston	P
3	City Recreational and Day Camps	CSV	DataBoston	P
4	CRM Data	Feed	DataBoston	P, R, D
5	Restaurants	CSV	DataBoston	P
6	Bakeries	CSV	DataBoston	P
7	Swimming Pools	CSV	DataBoston	P

### Datasets Based on Existing Online Resources

	Name	Department	Future Format	Existing Access	User Communities (P=Public, D=Developers, R=Researchers)
1	Boston Cultural Council Grant Recipients	ATSE	CSV	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/arts/bcc/">http://www.cityofboston.gov/arts/bcc/</a>	P
2	Parcels	Assessing	CSV and/or Shapefile	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/assessing/search/">http://www.cityofboston.gov/assessing/search/</a> CD Purchase (\$35 LITE/\$138 FULL) <a href="http://www.cityofboston.gov/assessing/assessing_data.asp">http://www.cityofboston.gov/assessing/assessing_data.asp</a>	P, D, R
3	Except Property Directory	Assessing	CSV	In report (see appendix) <a href="http://www.cityofboston.gov/Images/Documents/ExemptRPT_09_WEB_tcm1-3932%5B1%5D.pdf">http://www.cityofboston.gov/Images/Documents/ExemptRPT_09_WEB_tcm1-3932%5B1%5D.pdf</a>	P, R
4	Crime Statistics	BPD	Feed	Vendor Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/police/stats/">http://www.cityofboston.gov/police/stats/</a>	P, D, R
5	Customized School Search	BPS	CSV	Web App <a href="http://www.bostonpublicschools.org/node/1694">http://www.bostonpublicschools.org/node/1694</a>	P, D
6	Article 80 Projects	BRA	CSV and/or Shapefile	Website <a href="http://www.bostonredevelopmentauthority.org/DevelopmentProjects/DevProjects.asp?action=ViewStatus&amp;StatusID=8">http://www.bostonredevelopmentauthority.org/DevelopmentProjects/DevProjects.asp?action=ViewStatus&amp;StatusID=8</a>	P, D, R

				Map <a href="http://gis.cityofboston.gov/article80_dev/">http://gis.cityofboston.gov/article80_dev/</a>	
7	BRA Owned Parcels	BRA	CSV and/or Shapefile	Web App <a href="http://www.bostonredevelopmentauthority.org/rebold/ParcelsRO.asp">http://www.bostonredevelopmentauthority.org/rebold/ParcelsRO.asp</a>	D, R
8	Commercial Space for Lease Finder	DND	CSV/Feed	Web App: <a href="http://www.cityofboston.gov/dnd/U_Commercial_Space_for_Lease.asp">http://www.cityofboston.gov/dnd/U_Commercial_Space_for_Lease.asp</a>	P, D
9	Distressed Buildings	DND	CSV	PDF: <a href="http://www.cityofboston.gov/dnd/U4_Distressed_Buildings_Information.asp">http://www.cityofboston.gov/dnd/U4_Distressed_Buildings_Information.asp</a> Map: <a href="http://dndapps.cityofboston.gov/mapserv/abandmapsurfer/">http://dndapps.cityofboston.gov/mapserv/abandmapsurfer/</a>	P, D, R
10	My Neighborhood	DOIT	CSV	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/myNeighborhood/">http://www.cityofboston.gov/myNeighborhood/</a>	P, D
11	Capital Projects	DOIT	CSV and/or Shapefile	Web app <a href="http://gis.cityofboston.gov/EGISSearch/Budget/CapitalProjectsSearch.aspx">http://gis.cityofboston.gov/EGISSearch/Budget/CapitalProjectsSearch.aspx</a>	P, D
12	Street Occupancy Permit Lookup and Alert Registration	DPW	Feed	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/streetoccupancy/">http://www.cityofboston.gov/streetoccupancy/</a>	P, D
13	Street Book	DPW	CSV	Web App Street Book Public Works Format: App <a href="http://www.cityofboston.gov/publicworks/streetbook/">http://www.cityofboston.gov/publicworks/streetbook/</a>	-
14	Street Occupancy Permit Database	BTD	Feed	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/streetoccupancy/">http://www.cityofboston.gov/streetoccupancy/</a>	P, D
15	Election Results	Elections	CSV	Web PDF <a href="http://www.cityofboston.gov/elections/results/">http://www.cityofboston.gov/elections/results/</a>	P, D, R
16	Building Permits	Inspectional Services	CSV/Feed	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/isd/permitsearch/search/permitsearch.aspx">http://www.cityofboston.gov/isd/permitsearch/search/permitsearch.aspx</a>	P, D, R
17	Restaurant Inspections	Inspectional Services	CSV/Feed	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/isd/health/mfc/search.asp">http://www.cityofboston.gov/isd/health/mfc/search.asp</a>	P, D
18	BOSTONavigator	Mayor's Youth Council	CSV	Web App <a href="http://www.bostonnavigator.org/">http://www.bostonnavigator.org/</a>	P, D, R
19	SLBE/MWBE Directory	Small & Local Business Enterprise	CSV	Web App <a href="http://www.cityofboston.gov/slbe/search/default.asp">http://www.cityofboston.gov/slbe/search/default.asp</a>	P, D

## GIS Data Layers

The GIS team has a wide variety of GIS data, ranging in accuracy, freshness, and completeness. The list below was prepared as a basic inventory of data for public dissemination.

	<b>Basefiles and Infrastructure</b>	<b>Available Elsewhere?</b>
1	Centerlines	N
2	Parcels	N
3	Footprints	N
4	Curblines	N
5	Surrounding town boundaries	MassGIS
6	Major Roads	MassGIS
7	Zipcodes	MassGIS
	<b>Census</b>	
8	Census Blocks	MassGIS, Census
9	Census Block Groups	MassGIS, Census
10	Census Tracts	MassGIS, Census
	<b>Imagery</b>	
11	2008 Orthophotography	N
12	GeoSpan viewer	N
	<b>Parks and Recreation</b>	
13	Hydrography	
14	Open Space	MassGIS
15	Freedom Trail	N
	<b>Political</b>	
16	Ward	N
17	Precinct	N
18	Election districts	N
19	City Blocks	N
20	Governing boundaries - councilor, congress, senate etc	Mixture
	<b>City services</b>	
21	Sanitation Districts	N
22	School Districts	N
23	Police Districts	N
24	Fire Districts	N
25	Zoning Districts and Subdistricts,	N
26	Libraries	N
27	Schools	MassGIS
28	Health Centers	N
29	Emergency Shelters	N
30	Community Centers	N

## Appendix E



# Online Dialogue Roles & Responsibilities Management Team

The management team for an online dialogue should be made up of the following roles. Individuals may hold one or more roles depending on capacity and responsibilities.

Role	Responsibility
Open Government Leader	Responsible for decisions and policies with regard to agency Open Government Plan. Plays critical role in making decisions about how data from open government dialogue will be integrated into open government plans, as well as tone and positioning of the dialogue.
Producer of Dialogue	Responsible for clearly articulating the purpose, content and substance of the dialogue, writing materials, establishing moderation policies, modifying terms of participation.
Project Manager	Responsible for tracking timelines, personnel, deliverables to produce and deliver the dialogue.
Outreach, Public Affairs and Social Marketing	Responsible for developing outreach, marketing and social marketing plans for recruiting participants. Responsible for media outreach and preparing agency publications.
Legal	Responsible for setting policies around agency's public positions and publications with regard to the dialogue.
Technical	Responsible for the technical integration of the dialogue platform with the agency web site and providing technical support as needed.
Lead Moderator and Shift Moderators	Responsible for moderating the dialogue, trouble shooting problems, etc.
Data Analysis	Responsible for developing plan for how data will be analyzed and used.
Reporting	Responsible for writing and publishing internal and external reports from the dialogue.
External Experts and Stakeholders	Responsible for recruiting networks to participate and seeding the discussion with questions and comments.

# Citizen centric e-participation

A trilateral collaboration for democratic innovation

Case studies on e-participation policy:  
Sweden, Estonia and Iceland

2013



Project is supported by the Swedish agency Vinnova.

**Edited by:**

**Joachim Åström**, Associate Professor in Political Science, Örebro University

**Hille Hinsberg**, Governance and Civil Society Programme Expert, Praxis Center for Policy Studies

**Magnus E. Jonsson**, Doctoral candidate in Political Science, Research School for Technology Mediated Knowledge Processes, Örebro University

**Martin Karlsson**, Doctoral candidate in Political Science, Örebro School of Public Affairs, Örebro University

**Praxis Center for Policy Studies**, Estonia, is an independent, non-political organization, founded in 2000 by the initiative of Open Society Institute. The mission of Praxis is to improve and contribute to the policy-making process in Estonia by conducting independent research, providing strategic counsel to policy makers and fostering public debate.

**Örebro University**, Sweden, has had a broad spectrum of research related to e-democracy and e-government for the last 15 years. The team of political scientists involved in this project has published widely in the field and have worked together with other disciplines, such as Informatics and Media and communication, in numerous local, national and European projects.

**Praxis Center for Policy Studies**

Tornimäe St 5  
10145 Tallinn, Estonia  
Ph +372 640 8000  
[www.praxis.ee](http://www.praxis.ee)  
[praxis@praxis.ee](mailto:praxis@praxis.ee)

ISBN 978-9949-507-20-7 (PDF)



## Abstract

New e-participation services are heralded as an important means to achieve “citizen-centric government”. The project “Citizen-centric e-Participation” is a trilateral collaboration project between Sweden, Estonia and Iceland, combining research with networking to enhance e-participation in three countries. The project network includes partners from local governments, experienced researchers in the field as well as software companies that are exploring new possibilities and markets.

The project, which is running between 2012-14, is funded by Vinnova, Rannis, Nordforsk & Estonian Ministry for Economic Affairs and Communications. The main partners include Örebro University, Praxis Center for Policy Studies, Citizens Foundation, imCode Partner, the City of Reykjavik and Haparanda and Borås municipalities.

Engaging citizens in policy-making is an important aspect of the design and delivery of better public policies and a core element of what is sometimes called “good government” or “citizen-centric government”. Using information and communication technologies (ICTs) to gather and analyze public input is expected to stimulate public deliberation. The project explores links between standardized e-participation models and the particularities of local contexts.

This report presents case studies of the e-participation policy development in Sweden, Estonia and Iceland. The case studies give readers a background to the political context and policy as well as technological development in each country and present analyses of important e-participation initiatives in each country.

*Keywords: e-participation, e-democracy, open government, citizen engagement, petitions, good governance, civil society*

# Contents

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1. e-Participation Policy in Sweden</b> .....	<b>6</b>
1.1. Introduction .....	6
1.2. A brief history of Sweden .....	6
1.3. Democracy and political participation .....	7
1.4. Citizens' use of ICTs.....	10
1.5. E-governance policies .....	11
1.6. E-participation initiatives .....	12
1.7. Discussion and conclusions.....	15
<b>2. e-Participation Policy in Estonia</b> .....	<b>17</b>
Hille Hinsberg, Magnus Jonsson and Martin Karlsson .....	17
2.1. Introduction .....	17
2.2. A brief history of Estonian politics .....	17
2.3. Democracy and political participation .....	18
2.3.1. Central and local government .....	18
2.3.2. The role of political parties.....	18
2.3.3. Local governmental institutional structure .....	19
2.4. Citizens use of ICTs.....	19
2.5. E-governance policies .....	21
2.6. E-participation initiatives .....	24
2.6.1. Government-provided initiatives for e-participation.....	24
2.6.2. Citizen initiatives .....	26
2.7. Conclusion. Policy perspectives .....	29
<b>3. e-Participation Policy in Iceland</b> .....	<b>31</b>
Magnus Jonsson, Joachim Åström and Martin Karlsson.....	31
3.1. Introduction .....	31
3.2. A brief history of politics in Iceland .....	32
3.3. Democracy and political participation .....	33
3.3.1. National level.....	34
3.3.2. Local level .....	34
3.4. Citizens' use of ICTs.....	35
3.5. E-governance policies .....	35
3.6. E-participation initiatives .....	37
3.6.1. National level.....	37
3.6.2. Local level .....	38
3.7. Discussion and conclusion .....	40
<b>References</b> .....	<b>42</b>

## Introduction

The case studies give an overview of the political and administrative context in each of three partner countries – Estonia, Sweden and Iceland - to provide a backdrop for developments in e-government and e-democracy framework. The overall aim of comparing these three countries is to (1) achieve a better understanding of the cultural, political and technological opportunities and challenges of e-participation, and (2) to contribute to the development of improved methods and processes of e-participation.

Each case study also describes a selection of top-down and grass-root efforts in e-participation. In the concluding section of each case study, authors comment on the potential of harnessing ICT in citizen centric governance in the particular context.

The case studies give a background for an academic research paper which focuses on exploring three tensions in participatory mechanisms: (1) The tension between top-down procedures (institutionalized norms and rules) and bottom-up engagement (citizens' values and needs), (2) the tension between extended participation and quality of deliberation, and (3) the tension between general models for e-petitioning (standardization) and the particular needs of different political and cultural contexts.

The research paper has been accepted to IFIP e-Participation conference in Koblenz, September 2013 and will be published in the conference proceedings.

# 1. e-Participation Policy in Sweden

Martin Karlsson, Joachim Åström and Magnus Jonsson

## 1.1. Introduction

Why and how do e-participation policies sometimes flow with politics as usual, and sometimes lead to challenge powerful elites and institutions? The aim of this report is to provide a baseline description of the political context in Sweden, which surrounds and influences e-participation policy. For several reasons, Sweden makes for an interesting case. The political context is characterized by comparably strong political parties that have traditionally been the central channel for civic engagement and political participation. At the same time Sweden is one of the countries in the world where the diffusion of information and communication technologies (ICTs) have reached furthest, and it has among the worlds' most individualized citizenry. It is therefore a country with strong institutional barriers for innovations of citizen centric political participation and, on the other hand, a country with great socio-technological opportunity structures for such innovation. This tension is clearly reflected in policy practice. Even though quite a few experiments with e-participation have taken place in Sweden, primarily at the local level, the results indicate that the democratic potential of e-participation is nowhere near to being realized yet.

This report is structured as follows: first a brief political history of Sweden is presented with focus on its tradition of party centered political institutions and processes, thereafter the contemporary political, social and technological context of the country is discussed. The subsequent section focuses on cases of citizen participation and specifically cases of e-participation in Sweden. In the concluding section of the report, the opportunities and challenges for citizen centric e-participation in Sweden are discussed.

## 1.2. A brief history of Sweden

Sweden became fully democratized in 1921 as the last of the Nordic countries when, after a long struggle by the Swedish suffrage movement, women were given the right to vote. The political system that emerged was a parliamentary, representative democracy. This system generated a strong party control as well as a stable party system. The government, led by the prime minister of Sweden, exercises executive power, and government policy is implemented by state agencies (*ämbetsverk*) run by an autonomous civil service. Legislative power is vested in both the government and the parliament, and members of parliament are elected on the basis of proportional representation (voters choose among individual candidates nominated by the parties and a party must gain 4% of the national vote or 12% of the vote in any one of twenty-eight electoral districts to be represented in parliament).

Sweden is known for its consensual political culture, characterized by close co-operation between the government and various civil society organizations. The Swedish government contributes substantial financial support to NGOs and these organizations play an important role in government policy-making. Since before democratization, political participation was largely channeled through popular mass movements such as the suffrage movement, the labor movement, the temperance movement and, not least, the popular mass parties (foremost the Social Democratic Party, the Communist Party

and the Farmers' Party). The collectivistic tradition of political participation in Sweden as well as the strong position of civil society prevailed for the better part of the 20<sup>th</sup> century. All political parties soon took the form of popular mass parties with comparably large membership organizations and membership-centric systems of internal democracy. A close connection between the civil society and state was established through a corporatist tradition. Representatives of trade unions, industry, the agricultural sector, etc, were invited to participate in the policy process. The strength of the corporatist tradition was enhanced through the long period of Social Democratic rule after the end of the Second World War.

During the last decades of the last century the collectivistic tradition as well as the corporatist system started to erode through a number of converging societal developments. A rise in socio-economic status for many citizens led to their increased individualization. As a result, the formerly strong mass popular movements, including the political parties, lost a large share of their members. The close ties between the state and civil society came unstuck in this process, most notably through the split between the largest trade union in Sweden and the Social Democratic Party in the beginning of the 1990s.

Sweden is often cited for its democratic health: citizens are relatively well informed about politics and turnout in elections is comparatively high (approximately 80% of the electorate vote in local authority, county council and national elections). In the most recent national election, in 2010, 84.63% of the Swedish population voted. At the same time, there is a growing debate in Sweden over the state of democracy. As in many other European countries, the public in Sweden is becoming more dissatisfied with the traditional institutions of representative democracy and with conventional forms of participation. Meanwhile, there are a number of prominent actors promoting a debate in Sweden about how best to address these concerns: the government and its commissions,<sup>1</sup> the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR), and researchers in Sweden, such as those associated with the SNS Democracy Audit.

### 1.3. Democracy and political participation

As has been described above, the Swedish political context is characterized by strong political parties with a central position in the representative democratic system. Political parties have traditionally been the dominant institutions for organizing political representation in Sweden. Every elected politician represents a political party and Swedish elections are party centered. Also, political participation in Sweden has traditionally been channeled through political parties and popular mass movements, fostering a collectivist ideal for citizen participation and democratic citizenship.<sup>2</sup> In a recent comparative analysis of sixteen European countries, investigating the extent of "party democratic" and "citizen democratic" institutions in local government, Sweden is found to be the most "party democratic" political system.<sup>3</sup> On a scale between 0 and 100, where 0 represents a full "party democracy" and 100 represents a full "citizen democracy", Sweden receives a score of 6 (see figure 1 below).

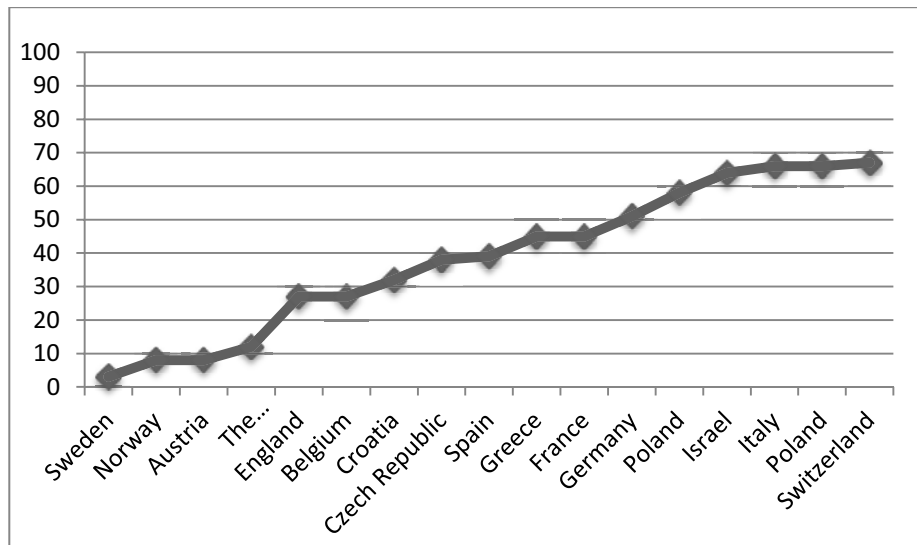
---

<sup>1</sup> SOU 2000:1; Government Bill 2001/02:80)

<sup>2</sup> Montin, 2004

<sup>3</sup> Denters & Klok, 2012, p. 9

Figure 1. Party democracy and Citizen democracy in 16 countries.



Note: Adapted from Denters & Klok 2012.

One great paradox in the political culture of Sweden is the combination of a strong collectivistic tradition of political engagement centered on strong political parties on the one hand and a highly individualized citizenry on the other. Although Sweden stands out as a country with few opportunities for citizens as individuals to influence policy, according to studies, its citizens are the most individualized among all countries.<sup>4</sup> This is one important characteristic of the Swedish political culture that helps to explain the growing dissent for the party centered system of representative democracy in Sweden in recent years.

The health of political parties and the institutions of representative democracy in Sweden have been extensively questioned in recent years during widespread decline in voting turnout, political trust, party membership and party identification. Some scholars even claim that political parties are losing legitimacy in Swedish representative democracy.<sup>5</sup> These developments pose great challenges for the legitimacy of the Swedish system of representative democracy in relying heavily on political parties. Political parties are however not solely losing legitimacy and power. The problem is rather that Swedish parties are “[...] at once stronger, but also more remote; at once more in control, but also less powerful; at once more privileged, but also less legitimate”.<sup>6</sup> It is this mixture of developments, that Swedish parties remain comparably strong political organizations while losing legitimacy, that has formed the basis for the widespread antiparty sentiment in Swedish politics. Political parties are maintaining, or even strengthening, their powerful positions in representative democracies, but they are doing so while their legitimacy is steadily decreasing.

This mixture of developments is illustrated well in the area of political representation. As party identification among Swedish citizens has declined gradually over the last 40 years, Swedish politicians have grown increasingly party loyal. The contemporary situation is such that almost half of

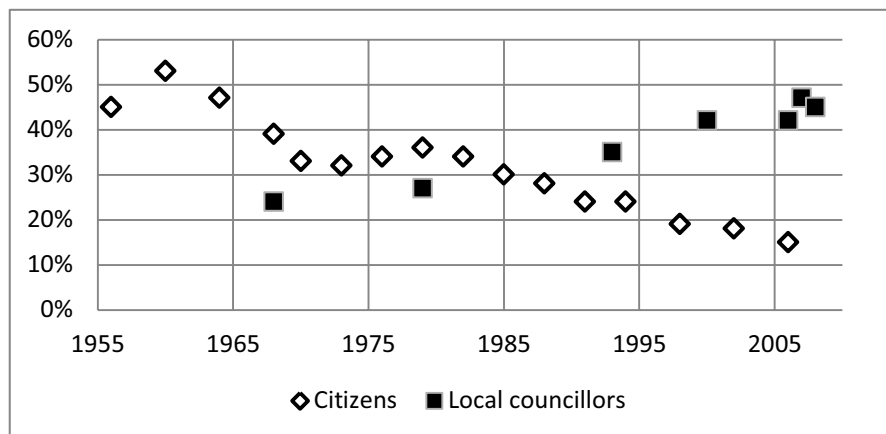
<sup>4</sup> Ingelhart & Welzer, 2005

<sup>5</sup> Montin, 2007, p. 187; Holmberg, 1999b

<sup>6</sup> Katz & Mair 1994, p. 19

the local councilors in Sweden express that, in the situation of a conflict between the opinion of the voters, their own opinion, and their own party position, they would choose to adhere to the party position—parties that only 15 per cent of voters can say they identify with (see figure 2 below). In other words, many Swedish politicians are increasingly adhering to the positions of parties that fewer and fewer voters identify with, creating a vast gulf between voters and politicians.

Figure 2. Party identification among citizens and party representation among local political representatives between 1979 and 2008



Source: Karlsson, 2011. Statistics on party identification was collected from SCB, 2011, and statistics on party representation from a number of studies consolidated in Gilljam, Karlsson & Sundell 2010.

In attempts to mend the apparent challenges of Swedish representative democracy, a trend of introducing new forms of citizen participation, not least different forms of e-participation at the local level, have emerged.<sup>7</sup> The national government has put some belief in the potential of ICT-based processes of citizen participation to help to increase participation and trust in political institutions.<sup>8</sup>

These new forms of participation pose a sharp contrast to the strong, party-centered and collectivistic tradition of political engagement in Sweden described above. As a consequence, new forms of citizen participation have often been detached from the traditional party arena of the representative democracy. Officials within public administration rather than politicians or those in party organization have often taken on the role of championing such participatory processes. Political parties as well as governmental organizations have often reinforced this division between traditional political institutions and new arenas of citizen participation.<sup>9</sup>

Although the national government to some degree has supported the introduction of e-participation processes and other forms of participatory initiatives in Sweden, the decentralized character of the Swedish political system evident in the high level of local self-government has left the decision to pursue or reject new forms of citizen participation down to the individual local governments. This has resulted in a highly diversified output as some local governments have implemented participatory

<sup>7</sup> Karlsson, 2012

<sup>8</sup> SOU, 2000:1, Government bill, 2001/02:80

<sup>9</sup> Amnå, 2006, p. 602; Granberg & Åström, 2010; Åström, Freschi & Montin 2010

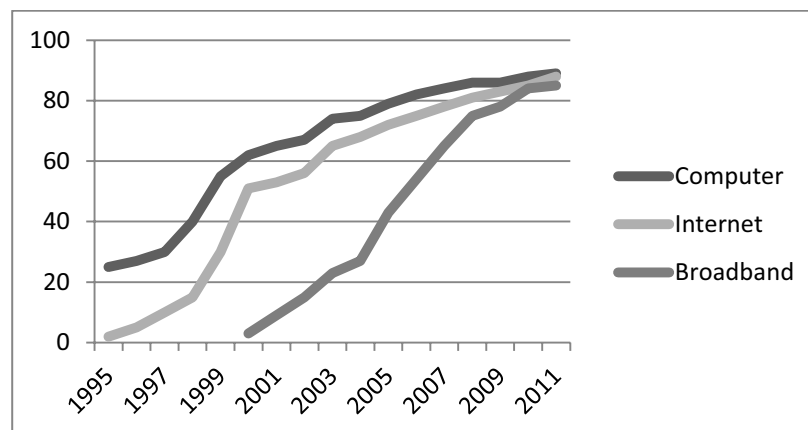
initiatives extensively while others have hesitated to pursue these initiatives altogether. The majority of Swedish local governments have, however, chosen a middle way and implemented limited numbers of participatory initiatives.<sup>10</sup>

## 1.4. Citizens' use of ICTs

Sweden is one of the countries in the world where Internet access is most widely diffused. Already in 2008, over 80% of the Swedish population had access to the Internet and currently only 11% of Swedes lack Internet access.<sup>11</sup> More than two-thirds of Swedish Internet users access the Internet every day. A majority of Internet users have accessed information from government authorities through the Internet and about half (46%) the users have searched for political information.<sup>12</sup>

As shown in Figure 3 below, the gap between computer-, Internet- and broadband access is closing in Sweden as the broadband expansion progresses. There are still areas, especially in the northwestern parts of Sweden, that broadband has not yet reached.<sup>13</sup> Hence, geographical location is still to some degree an important factor in relation to ICT-diffusion in Sweden.

Figure 3. Access to ICTs in Sweden 1995-2011



Source: Findahl, 2012.

Apart from geography, age is the most important factor in relation to access to ICTs in Sweden. Internet use is most common in the age group 16-24 years (91% of Swedes in this age group use the Internet every day) and steadily declines in relation to age. Over 75s comprise 8% of the Swedish population,<sup>14</sup> and only 22% of this group uses the Internet daily.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Gilljam & Jodal, 2005

<sup>11</sup> Findahl, 2012

<sup>12</sup> Findahl, 2012

<sup>13</sup> PTS, 2012

<sup>14</sup> SCB, 2012

<sup>15</sup> Findahl, 2012, p. 11



## 1.5. E-governance policies

While Sweden's relatively advanced technical infrastructure and tradition of democracy suggests that it might lead the way in e-participation policy, the Swedish government has not taken anything like a clear position on the issue. Instead, other policy issues relating to the Internet, such as the digital divide, privacy and security, have overshadowed e-participation.

The Government Commission on Swedish Democracy (a parliamentary commission appointed in October 1997) provides a reference point for e-participation policy in Sweden. The commission generated 15 research volumes from approximately 100 scholars (across 12 disciplines). The final report was entitled *A Sustainable Democracy*.<sup>16</sup> A minister for democratic issues was appointed at this time and charged with considering democracy and participation in Sweden. *A Sustainable Democracy* not only indicates the need for more "participatory democracy" in Sweden with strong deliberative qualities", but also recognizes the importance of experimenting with e-participation. While the government and the prime minister appeared to welcome the report at the time, the measures that were subsequently proposed in the *Government Bill on Democracy Policy*<sup>17</sup> fell far short of the radical and participatory proposals made by the commission.

At the national level in Sweden, there is very little to report in the area of e-participation. Two government-funded democracy projects are worth noting though. The first, *Time for Democracy*, had the overall objective of increasing participation and awareness of the political process, focusing particularly on voting in national elections. In a two-year period from 2000 to 2002, grants were given to 142 educational projects at a total cost of about SEK 19 million. The second initiative, *Participating Sweden*, is a programme aimed at tackling social exclusion and increasing participation in Swedish society more broadly. SEK 22 million was set aside for the programme, which ran from 2006 to 2009. A proportion of the budget (SEK 4 million) was dedicated specifically to promoting public participation and dialogue among citizens. One e-participation project is due to be implemented in the city of Vara as a part of this programme.<sup>18</sup> The centre-right government in Sweden (elected in 2006 and reelected in 2010) has indicated that it will invest more in e-participation during its period of office. There is, however, still no policy programme that specifically addresses e-participation or e-democracy. The absence of a strategic policy direction means that e-participation continues to develop on an ad hoc and limited basis.

In Table 1 below, some measures of the e-governance policy in Sweden are presented. The data presented stems from the UN e-government survey conducted at six instances between 2003 and 2012. The survey measures and ranks the performances of the countries in the world when it comes to e-government and e-participation, taking into account factors such as human capital, ICT infrastructure and range of government services available online.

---

<sup>16</sup> SOU 2000:1

<sup>17</sup> Government Bill 2001/02:80

<sup>18</sup> Government Offices of Sweden, 2007

Table 1. UN E-Government Survey

		Sweden	Estonia	Iceland
E-Government	Score	,86	,80	,78
	Ranking	7	20	22
	Trend (2003-2012)	0,02	0,10	0,08
E-Participation	Score	,68	,76	,16
	Ranking	15	8	82
	Trend (2003-2012)	0,11	0,12	0,05
Human Capital	Score	0,91	0,91	0,93
	Ranking	26	25	15
	Trend (2003-2012)	-0,08	-0,04	-0,03
Infrastructure	Score	,82	,66	,88
	Ranking	9	30	3
	Trend (2003-2012)	-0,03	0,16	0,07
Online service	Score (2008)	,98	,71	,46
	Ranking (2010)	24	28	48
	Trend (2003-2008)	0,3	0,07	0,12

Notes: The table presents the index score (on a scale between 0 and 1) as well as ranking position (among a total of 192 countries) of the different items in the UN e-government survey. The latest available data is presented in the table. If no other information is given, the cells present the results of the 2012 survey.

As is evident by the table, Sweden performs well in these surveys across the range of measures. The country is ranked as the 7<sup>th</sup> strongest when it comes to e-government and is the 15<sup>th</sup> strongest country on the e-participation index. Among the sub-dimensions of the e-government index (human capital, infrastructure and online services), Sweden performs best in infrastructure.

In comparison to the other countries of this project, Iceland and Estonia, Sweden performs best in the group on the e-government index and second best, after Estonia, on the e-participation index. One factor that should be taken into account in this comparison is that the UN e-government survey focuses exclusively on the national level while most e-participation initiatives in Sweden have occurred on the local level.

## 1.6. E-participation initiatives

At the local level, e-participation initiatives are few in number and practice in the area has so far, as discussed above, developed in an uneven manner. Nonetheless, there are some notable examples of e-participation practices run by Swedish local authorities. A series of online 'deliberative referendums', undertaken in cities such as Kalix, Malmö, Vara and Sigtuna, are among the most ambitious. In the city of Sigtuna, ten online referendums were conducted in one year and the results were generally encouraging: a relatively high percentage of citizens took part at some stage in these online referendums (between 30% and 60%), the socioeconomic characteristics of participants were fairly well balanced, and the contributions made by participants did have an impact on final policy

decisions.<sup>19</sup> Other examples include online forums, such as in the city of Gothenburg, and e-petitioning systems, for example in Malmö, as will be discussed in more length below.

### ***Gothenburg, Online forum***

In late 2004 the city of Gothenburg launched an online forum in relation to a large redevelopment project as part of an innovative effort to break with traditional structures for policy-making and planning.<sup>20</sup> The renewal of the city's Södra Älvstranden area was characterized by two challenging traits. Firstly, considerable responsibilities for the project were outsourced to a company. Älvstranden Utvecklings AB (ÄUAB) was owned by the municipality, and its board consisted of key politicians in Gothenburg and "heavyweight" representatives of commercial interests in the city. This company was given the responsibility of managing the redevelopment of Södra Älvstranden and bringing together investors willing to invest in the project and buy real estate in the area. The basic financing concept was this: a part of the area was planned, developed and then sold to private stakeholders. The money raised through that process were then used to plan and redevelop the next section of the area. In this way, the redevelopment project would have a minimal financial impact on taxpayers.

Secondly, the project aimed at broadening and deepening citizens' participation. Since the municipality was critical about how urban planning was handled by its planning department, also the mission of enhancing citizen participation was "contracted out" to ÄUAB. The following dialogue with citizens comprised two components: an online forum and an exhibition at the City museum. Activity on the online forum was limited in the early phases, but increased as the process continued: by November 2006, 980 posts had been registered on the forum. The contributions focused on city life, housing, transport, the environment and the participation process. In addition, the forum had features such as "question and opinion of the week" and "advice to the editors". Many contributions were direct proposals and opinions about how the new city space ought to be used. The discussion in the forum was vibrant and included heated debates on a multitude of issues.

The way communications evolved between different actors was the most interesting aspect of the Gothenburg participatory experience. On the one hand, the ambitions were high when it came to creating new arenas for open communication; the activities at the city museum and the Internet debate indicate this. On the other hand, the experiment was characterized by an absence of formal decision-makers. The decision to keep the politicians out of the debate was made by the leadership of the political parties, seemingly influenced by contemporary public management philosophies in which party politics is considered irrational, contributing to locked-in positions, and a hindrance to problem-solving. Another interpretation would be that politicians, by distancing themselves from the participation process, reserved a right to take an independent decision in the end. In any case, the informal citizen participation process became disconnected from the formal decision-making arenas, and potentially worthwhile interactions between these arenas were lost. The decision-makers were unable to communicate important considerations for enabling the formulation of "realistic proposals" and the citizens could not relate to the decision-makers' preferences and priorities. Instead, the "dialogue" was limited to a communication that can be compared with that of a child (the citizen)

---

<sup>19</sup> Åström 2004; Granberg & Åström, 2010; Åström & Norén 2007

<sup>20</sup> Granberg & Åström, 2010

asking for sweets and the responsible parent (the decision-maker) referring to limited resources and difficulties implementing the request instead of actually engaging in a discussion.<sup>21</sup>

In the end, the impact of citizen participation on the actual decisions was limited and it became clear that citizens and decision-makers had different perceptions about what “game” was being “played”. Citizens taking part in the online debate and those interviewed for the evaluation report expressed expectations about an open process where participating citizens have the ability to influence the process. Such expectations were not unfounded—there are several examples of the term “influence” being used in information materials and advertisements that urge citizens to participate in the process. Representatives from ÄUAB and the planning department, however, presented another picture. They stated that the dialogue was characterized by extended public deliberations that constituted “foreplay” or an “additional element” that preceded the formal planning process and the implementation. Consequently, the participation process was more about a diffuse contribution to planning rather than a more direct influence over the future development of Södra Älvstranden. From this perspective, citizen participation was more about sharing problems than about sharing power.<sup>22</sup>

### ***The Malmö Initiative***

Sweden has no long tradition of petitioning as a common form of political participation and the development of e-petitioning systems in Swedish local governments has been slow. To date only six (of a total of 290) local governments have implemented e-petitioning (Malmö, Haparanda, Borås, Värmdö, Kinda and Uddevalla). While few local governments have taken the full step to implement e-petitioning, a larger group has joined a voluntary network around e-petitioning initiated by the Swedish Association for Local Authorities and Regions (SALAR, 2012). In this network, knowledge is shared between government officials and politicians interested in the potential of e-petitions.

Sweden’s first e-petitioning system was launched in 2008 in the city of Malmö in southern Sweden. The most significant factor for the success of e-petitioning systems is said to be the extent to which public authorities take petitions seriously when preparing an institutional response. However, a research-based evaluation in 2010 concluded that the local authority had big difficulties handling input from the citizens.<sup>23</sup> Just like in Gothenburg, broadened participation was achieved in quantitative terms with about 200 e-petitions the first year. But the political and administrative decision makers refused to give a formal response to petitioners, which the petitioners themselves had taken for granted.

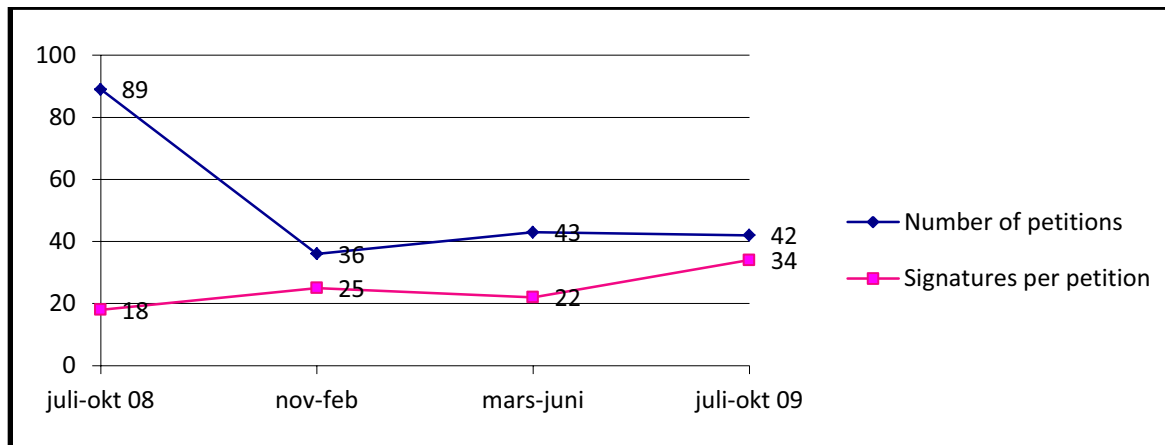
---

<sup>21</sup> cf. Newman et al. 2004

<sup>22</sup> Granberg & Åström, 2010

<sup>23</sup> Åström & Sedelius, 2010

Figure 4. Number of petitions and signatures in Malmö (number and mean).



Source: Åström & Sedelius, 2010.

After 16 months the actual participation in the Malmö petition system added up to 210 initiatives and 5,500 signatures, distributed as shown in Figure 4 above. The high number of proposals the first months has decreased and settled at a level of about ten proposals per month, while the average number of signatures per initiative indicates a small increase over time. If we compare the result with the situation in the British city of Bristol, we can draw two conclusions. Firstly, the number of initiatives is significantly higher in Malmö. Bristol recorded 28 e-petitions during the first period, between September 2004 and January 2006. Secondly, the proportion of signatures per initiative is significantly higher in Bristol, which registered 9,590 signatures during the same period. These differences might be due to differences in design. In Malmö, the process is less formalized than in Bristol; there are no requirements related to the wording of petitions or to municipal review and feedback. The Malmö model thus implies lower thresholds for those wishing to write petitions, but also weaker incentives for those who want to sign.

When asking the petitioners what convinced them to participate in the Malmö Initiative, they state that simplicity is key. Also the competitive element of collecting signatures is important, as well as petitions' ability to generate publicity online and in local media. The critical point is, however, the extent to which this is a real opportunity to get answers on pressing political issues when they arise. A survey among petitioners shows that more than 80% of the respondents "expected the politicians to read the petition", and more than 70% expected feedback on the handling of the petition and that the relevant committees and / or the council would be informed. However, the actual response is not commensurate with these expectations. Several leading politicians opposed a formalized process in which they would consider the petitions in an accountable manner, with reference to the argument that the parties' power to set the agenda may be weakened. When we asked the petitioners whether they had received a response from municipal politicians, only 13% answered yes. For citizens, this may seem like a paradoxical call: "We may not listen, but tell us what you think!"

## 1.7. Discussion and conclusions

On the one hand, new ICTs have raised high expectations of a vitalization of political democracy in Sweden. Many see an opportunity to use the new technology in order to create better public control

of the political operations, to create a better-informed electorate and to facilitate accountability. Many also see potential with regard to increased participation and a more interactive or participatory democracy. On the other hand, the actual policies often speak a different language. Even if the new information technology has revolutionized the conditions of democracy, it is primarily used in order to generate efficiency and service. Although the Internet is often linked to radical change, its use might be characterized by moderation and caution. To a great extent, the step from ideas via intentions to actual initiatives may be described as a development from two-way communication to one-way information; from early information to late information; from active users to passive users; and from ideological arguments of an interactive or direct democracy to a limited modernization of the indirect democracy.<sup>24</sup>

How can this development be understood? Comparative digital politics research usually accounts for institutional variables, and a gap between expressed intentions and actual initiatives certainly indicates that there are institutional barriers to overcome and that institutional conditions play an independent role vis-à-vis political behavior. Similar to the research literature on the role of the Internet in election campaigns,<sup>25</sup> we believe that the institutionalized role of parties play a key role in determining the extent to which e-participation challenges the elites. Indeed, in many cases where e-participation experiments have been initiated but failed to gain political support, arguments directly refer to the primacy of parties in the Swedish system. In this light, one might argue that the path towards more challenging use of e-participation in Sweden goes via institutional reforms, making it more beneficial for political representatives to listen to citizens rather than parties.

Besides from institutional barriers, however, it may be worth thinking carefully about catalysts for participatory governance and types of 'crises' that can ignite change. The deeper the crises, the bolder the tactics, one might expect. Sometimes it is assumed that the worldwide decline in party memberships, electoral turnout and political trust would be enough. However, Sweden is only one country that illustrates that this decline is not necessarily enough to force wider adoption of e-participation – at least not at current levels and not on its own.

There is another dimension of crisis, however, which is not so often recognized, relating to the policy issues at stake. Following Trevisan and Oates,<sup>26</sup> it is reasonable to believe that policy failure might cause people to ask what is wrong with conventional forms of participation, and put extra pressure on the development of new forms. There might also be a greater interest among elites in engaging the public in situations when participation could actually solve policy problems, and ease the burden of government. In other words, irrespective of whether there is an "incremental route" to e-participation, innovation could be triggered by more temporary policy crises. Sweden has not yet experienced such crises or tipping points, but countries such as Iceland and Estonia certainly have. However, these types of crises, in contrast to institutional elements, can move rather easily across different countries. They are less predictable and worth studying also in countries, like Sweden, with a seemingly stable institutional setting.

---

<sup>24</sup> Åström, 2004

<sup>25</sup> Åström & Karlsson, 2013

<sup>26</sup> Oates och Trevisan, 2012

## 2. e-Participation Policy in Estonia

Hille Hinsberg, Magnus Jonsson and Martin Karlsson

### 2.1. Introduction

With its combination of a strong central government, high internet diffusion and a modern tradition of innovative use of ICTs in the political system, the case of Estonia is highly interesting in the realm of e-governance and e-participation.

Since the restoration of independence in 1991, Estonia has built and developed a democratic structure. Early on in that process, the Estonian government turned to ICT solutions to enhance dialogue between the governing and the governed. The earliest and most notable actions were the introduction of the TOM (*Today I Decide*) system in 2001 (a system for submitting proposals in the policymaking process), the introduction of e-voting in 2005 (an ID-card based system allowing citizens to vote online in local, national and European Union elections) and the osale.ee platform in 2007 (a platform for public consultations and getting input on draft policy documents from individuals and interest groups).

Both TOM and osale.ee were created at the state (central government) level in a top-down approach to enhance public participation. Late in 2012, however, a grassroots bottom-up initiative, *Charter 12*,<sup>27</sup> attracted a lot of public debate. The initiative focused on some fundamental democratic problems that, according to the authors, challenged the Estonian political system and establishment. In only a few days, the initiative gathered 17,000 online signatures on a petitioning site and acknowledgement from President Toomas Hendrik Ilves.<sup>28</sup> The initiative grew into a full-fledged participatory process called *Rahvakogu*, or People's Assembly, which combined online and offline methods to describe proposals for amending legislation concerning accountability of political parties, electoral system and dialogue between the governing bodies and citizens. This report describes a selection of e-participation initiatives and aims to present the Estonian context for e-participation from an institutional perspective.

### 2.2. A brief history of Estonian politics

Modern Estonia enjoyed independence for the first time in 1918. In 1940, the Soviet Union occupied Estonia, an occupation that lasted until the dissolution of the Soviet Union in 1991.

Since the restoration of independence in 1991, and before the global financial and economic crisis, Estonia enjoyed one of the most dynamic periods of economic growth among both transition and OECD countries. Critical to this success was Estonia's transformation from a centrally planned economy to a liberal market economy.

Over the same 20-year period, Estonia also developed—practically from scratch—the functions and apparatus of a modern state, including a legal code, civil service, and national and sub-national

---

<sup>27</sup> Charter 12, 2012

<sup>28</sup> Lobjakas, A, 2012

institutions that are the backbone of public administration.<sup>29</sup> These governance measures have resulted in budget surpluses, a reasonable level of transparency and flexibility in administrative procedures, and a high level of economic and political stability.

## 2.3. Democracy and political participation

### 2.3.1. Central and local government

The tradition of local government in Estonia dates back to the middle of the 19<sup>th</sup> century. At that time, the municipalities served as institutions for self-management in social issues, first under Russian central rule and later under the era of independence. During the Soviet era, however, the power was drained from the local level since the “cornerstone of Estonian local governance—the municipality—was abolished by the Soviet regime.”<sup>30</sup>

In 1989, two years before the Soviet dissolution, Estonia drafted the Local Government Act, legislation aimed at creating local political units with democratically elected representatives. After independence, different governments took different paths on the issue of self-government on the local level. However, a structural feature common to all governments is that the taxation system is centralized, leaving little autonomy to the local government to provide public services.<sup>31</sup>

The legal framework for local governments is centralized while local authorities are formally autonomous within the framework of fiscal and normative matters. However, the framework has “not been conducive to actual autonomy and, hence, the development of local democracy.”<sup>32</sup>

### 2.3.2. The role of political parties

Traditionally political parties are instruments of power and elections are the main mechanisms of the people’s influence over policy-making.

Estonia’s electoral system, the complex procedure of forming a political party and the rules regarding state funding of political parties ensure the clear domination of parties as a phenomenon of representative democracy in Estonian political life. At the same time, parties do not enjoy particular public trust<sup>33</sup> and there is a clear increase in citizens who would not vote for any party (currently 40% of population). Hence, representative democracy needs to be complemented by other forms such as deliberative democracy to achieve a balanced society.

---

<sup>29</sup> OECD Public Governance Reviews, 2011

<sup>30</sup> Sootla, Georg & Toots, 2006

<sup>31</sup> Ibid, 169-170

<sup>32</sup> Ibid, 190

<sup>33</sup> Madise, 2007



### 2.3.3. Local governmental institutional structure

The Estonian public administration system includes a one-tier local government as an autonomous level of self-governance. There are 226 local government units, including 193 rural municipalities and 33 cities.

Local self-government is exercised by democratically formed legislative and executive bodies and, with regard to local issues, by means of opinion polls or public initiatives. Residents of a municipality can participate in the local level democracy on three different levels:

- 1) using the right to vote at the local level elections;
- 2) participating in the activities of a political party;
- 3) directly participating in the decision making process, as, according to legislation, a proposal presented by at least 1% of locally registered residents will be formally entered into the legislative process. However, this option is rarely used and has never resulted in an actual legislative initiative.

Local government councils, composed of elected representatives have the right to form council committees in which other local residents may be involved. Furthermore, there are regulations for involving residents in the process of working out a development plan and a general plan of a rural municipality or city. The latter are mandatory strategic documents that provide an analysis concerning the economic and social situation, environmental condition, and trends and preferences for planning the long-term activities and development of the local government.

## 2.4. Citizens use of ICTs

With a diffusion of approximately 77% of the population, Estonia is among the top 30 states in the world when it comes to internet access.<sup>34</sup> Furthermore, 78% of the population (age 16-74) uses the internet on a daily basis<sup>35</sup> and 1200 public WiFi networks are registered. Broadband access has expanded strongly in recent years and nearly closed the gap between computer, Internet, and broadband access in 2012 (see Figure 5 below).

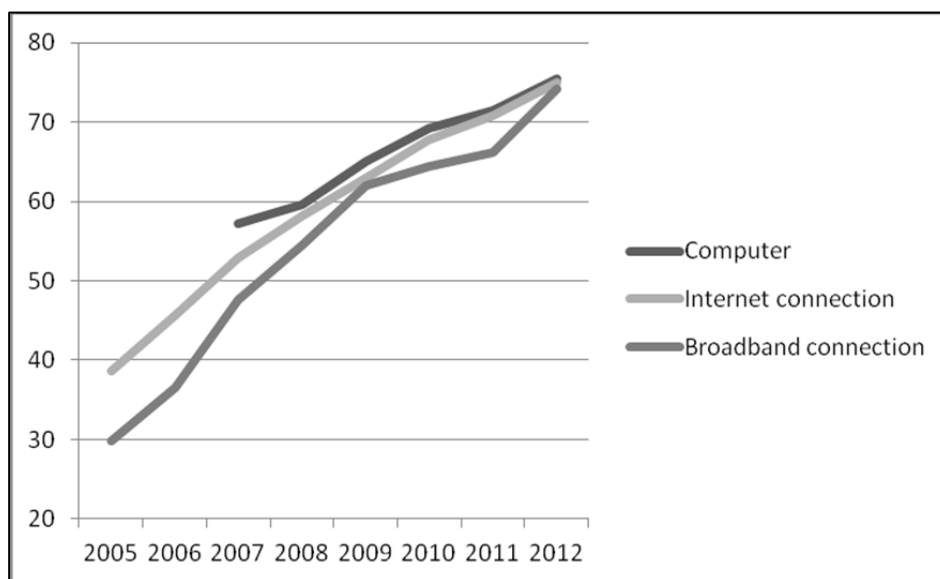
Estonia's infrastructure is highly developed. More than 99% of all banking transactions are made electronically and 86% of the citizens have a electronic ID-card (which is a necessity to participate in the e-voting procedure and government-provided e-participation systems).

---

<sup>34</sup> *Internet World Stats*, 2013

<sup>35</sup> Ministry of Economic Affairs and Communications, 2013

Figure 5: Share of Estonian households with computer, internet connection and broadband connection, 2005-2012.



Source: Statistics Estonia 2012<sup>36</sup>

Geographic location was still an important factor in relation to ICT-diffusion in Estonia in 2006 because rural areas had lower levels of internet diffusion than urban areas. Although not measured in later years, the trend between 2005 and 2006 points toward a closing gap between urban and rural areas with regard to computer access (see Table 2 below).

Table 2: Share of households with a computer in urban and rural settings, 2005-2006.

	2005	2006	Change
Urban	54,18	66,54	+12,36
Rural	40,79	60,2	+19,41
Difference	-13,39	-6,34	

Source: Statistics Estonia<sup>37</sup>

Looking more closely at the minority of the Estonian population that is not using the internet, we can see the primary reasons for non-internet use have changed drastically over the past seven years. Fewer and fewer Estonians lack internet access due to infrastructural and resource-related reasons today than in 2005. At the same time the share of non-internet users that cite a lack of skills and interest in using the internet as important reasons for not using the internet has grown (see Table 3 below). This development demonstrates the progress of IT-infrastructure in the country but also also illustrates the nature of the difficulties in reaching 100% internet access in the population.

<sup>37</sup> Statistics Estonia 2012

Table 3: Reasons for not using the Internet 2005-2012.

	Change 2005-2012
Have access to Internet elsewhere	-14,6
Access costs too high	-5,1
Lack of skills	+26,4
Don't need Internet (not useful, not interesting)	+13,3

Source: Statistics Estonia

There are two interesting figures when it comes to public participation—more than 140,000 e-voters (24.3% of voters) took part in the election of Estonian parliament in 2011 and the Facebook penetration in Estonia is 50% in relation to number of Internet users.<sup>38</sup>

## 2.5. E-governance policies

Estonia's advanced information and technology infrastructure has gained global attention, most especially for its efforts to implement e-government and further the application of information technology in banking, education, health, transport and public administration.<sup>39</sup>

A well-developed enabling environment (e.g., legislative, political, infrastructure frameworks) is crucial for the implementation of e-government. Estonia has a well-established national infrastructure, including systems and components to support e-government development.

This infrastructure, which includes a secure data exchange layer X-road, various hardware and software components, a public key infrastructure and governmental databases and information systems, provides the basis for enhanced connectivity across the government. The ID cards that more than 80% of the population possesses enable electronic authentication and digital signing that make interaction between state and citizens technologically efficient.

Besides building a strong infrastructure, the main focus of decision-makers in the field of e-government has been on creating and delivering public services. These are delivered—electronically and otherwise—by all levels of government, i.e., either on a national or sub-national level.

Increasingly, the government's role is shifting from direct service provision to service facilitation as the number of actors providing public services, especially at the local level, is growing. However, citizens rarely distinguish between who or which level of government is providing the services—they are more concerned with service access and quality.

Table 4 presents Estonia's scores and ranking on the UN E-government survey 2012.<sup>40</sup> This table also presents the trend in e-government development between 2003 and 2012. The survey measures and ranks the performances of the countries in the world in the areas of e-government and e-participation, taking into account factors such as human capital, ICT infrastructure and range of government services available online.

<sup>38</sup> Reinsalu, 2009a

<sup>39</sup> Ernsdorff & Berbec, 2007

<sup>40</sup> Except "online service" measured in 2010.

Table 4. UN E-Government Survey.

		Estonia	Sweden	Iceland
E-Government	Score	,80	,86	,78
	Ranking	20	7	22
	Trend (2003-2012)	+10	+02	+08
E-Participation	Score	,76	,68	,16
	Ranking	8	15	82
	Trend (2003-2012)	+12	+11	+05
Human Capital	Score	0,91	0,91	0,93
	Ranking	25	26	15
	Trend (2003-2012)	-,04	-,08	-,03
Infrastructure	Score	,66	,82	,88
	Ranking	30	9	3
	Trend (2003-2012)	+16	-,03	+07
Online service	Score (2008)	,71	,98	,46
	Ranking (2010)	28	24	48
	Trend (2003-2008)	+07	+3	+12

Notes: The table presents the index score (on a scale between 0 and 1) as well as ranking position (among a total of 192 countries) of the items in the UN e-government survey. The latest available data is presented in the table. If no other information is given, the cells present the results of the 2012 survey.

The UN data confirmed Estonia's forerunner status as an e-government nation. On all measures Estonia is located in the top 30 of the countries in the survey. The highest ranking Estonia receives is in e-participation development, positioning itself among the top 10 in the survey. The trend from 2003-2012 also indicates strong development of E-participation initiatives. The lowest-ranking positions regard IT-infrastructure and online service provision.

Compared to the other countries studied in this project, Sweden and Iceland, Estonia stands out as a strong e-participation nation while lagging behind somewhat in IT-infrastructure despite the evidence of advances in the country's IT-infrastructure described above.

### Policy framework

In addition to infrastructure, a favourable legislative and policy framework is a necessary prerequisite for sustainable e-democracy. Several researchers found that decisions made by key officials in the early 1990s shaped the evolution of e-government in Estonia. Right-wing political leaders supported the IT community's early initiatives because these initiatives were consistent with their goals of creating a minimal and efficient state; the understanding that e-government should be more than simply a back-office tool or a channel for service delivery has grown slowly in the IT community and within political circles.

Estonian e-government initiatives have reacted mainly to the demands of the private sector and the general public, and they have been implemented in areas where transaction costs are the lowest. On the list of the top government-provided e-services are tax return declarations, which are filled online by more than 94% of declarants.<sup>41</sup>

The evolution of e-democracy regulation in the form of specific policies has been quite heterogeneous, from traditional FOIA regulations to welcoming civic engagement. The *Public Information Act* established an important foundation for e-democracy in 2001, obliging all public institutions to keep websites and provide extensive online content of public interest, including drafts of policy documents and legislative acts.

Several important processes for democratic development have stemmed from the Estonian Civil Society Development Concept adopted in 2002. It is a strategic document that defines the mutually complementing roles, mechanisms and priorities for cooperation between public administration and civil initiatives.

Complementing the concept is the Civil Society Development Plan for 2011–2014, which sets the objective of creating favourable conditions for citizens' initiatives (including electronic channels) and the development of civil society as a whole. The development plan is focused on strengthening the mutual partnership and cooperation between the public sector and civil society organisations. One of the key areas is fostering public participation, which is seen as a practical measure for sound administration and participatory democracy.

The government also declared the Code of Good Practice for Participation, outlining key principles that support engaging civil society organisations, interest groups and the wider public in policy-making. The code suggests the main principles of participation should be incorporated into the policy planning process. The code gives recommendations to government officials on how to use different methods and channels, including specific e-participation portals for providing citizens with information and inviting them to take part in e-consultations.

Estonia does not have a specific policy on e-democracy or e-participation. E-democracy does not have an institutional owner because the responsibility is divided according to different e-democracy functions; for example, the Ministry of Justice provides access to legislative procedures and ensures the quality of legislation while Ministry for Communication Affairs coordinates the overall e-government strategy and the State Chancellery oversees public participation and consultation practices.

Over the past 5–6 years, however, there has been detectable movement toward specifying e-democracy in governmental strategic documents. The Estonian Information Society Strategy 2013 includes a sub-section on e-democracy, mainly concerned with the design of citizen-centric public services and providing e-channels for the public to interact with government officials. The document stresses the need to develop Internet-based environments to provide citizens with possibilities to participate, and draws attention to the need to raise the people's awareness with respect to the new possibilities and risks involved in the development of an information society.

In 2008, the Local Government Information Society Strategy was approved and special attention was paid to the coordinated development of information society and e-democracy at the local government level. The strategy was compiled through an initiative of the non-governmental e-

---

<sup>41</sup> URL:<http://e-estonia.com/about-estonia> (Retrieved 2013-05-18)

Governance Academy, whose experts involved ministry specialists and local government associations in the drafting process. One of the objectives stipulated was that

“All local governments have Internet-based possibilities to engage residents in the management of the local life — e.g. they have access via website to the decision-making process, which includes having an overview of what is happening at the council’s session, being able to submit comments to the draft texts, and if need be, submit their own proposals for amendments to the drafts. All these operations would be done by using the ID-card.”

Addressing a more elaborate use of information for the benefits of governance is a set of activities in the *Government Action Programme*, which stresses the use of ICT in providing access to decision-making and legislative processes.

Estonia is a member of *Open Government Partnership*,<sup>42</sup> whose action plan focuses on citizen-centric design of e-services, promoting civic engagement and harnessing open data for creating new opportunities for businesses and citizens.

## 2.6. E-participation initiatives

Authors have identified different areas of e-democracy, including how to involve non-governmental partners (civil society organisations and citizens at large) in political discussions and the policy-making cycle, both in the government-to-citizen (G2C) and citizens-to-government (C2G) format. Other e-democracy areas include grass-root activism/social networking (citizens-to-citizens or C2C format), online political campaigning and e-voting.

The most well known case connected to e-democracy is internet voting as a technologically-enabled option to exercise citizen’s rights. Internet-voting with binding results has been carried out five times in Estonia: in local elections in October 2005, parliamentary elections in March 2007, European Parliament elections in June 2009, local elections in October 2009 and parliamentary elections in March 2011. At the latest elections, 24.3 per cent of participating voters cast their votes electronically.

A noteworthy example of a successful internet political campaign is the 2009 European Parliament elections, when independent candidate Indrek Tarand collected 25.8% of the total votes and was elected MP after holding a low-budget campaign mainly on Facebook, Twitter and Youtube and actively appearing on online media channels.

### 2.6.1. Government-provided initiatives for e-participation

E-participation initiatives such as TOM (*Today I Decide*) and its enhanced version, which is integrated into the central governmental participation channel, [osale.ee](http://osale.ee), support civil servants in their engagement practices and enable transparency in policy-making and public participation.

---

<sup>42</sup> Open Government Partnership website: <http://www.opengovpartnership.org/> (Accessed: 2013-07-30).

## TOM

The first Estonian site targeted toward deliberative democracy, TOM (launched in 2001), allowed citizens to engage in the legislative process and policy-making. The TOM tool was established as a forum for citizens to propose, discuss and vote on legislative proposals. The deliberative process goes as follows: anyone can propose a change in the existing regulations or describe a new idea for legislation. The proposal is then commented and voted on by other users on the site. Once a proposal is backed by a simple majority, it is forwarded to the relevant government department, which has a duty to respond to the proposal by explaining what action was or was not taken and why. This formal government response is then posted on the site.

When the use was analysed in 2007, the statistics showed that in 6 years, TOM attracted 6000 users and 1025 legislative ideas were proposed.<sup>43</sup> Approximately 90% of all proposals the users voted on got an answer from civil servants.

The experience gained from launching and developing TOM and the central participation tool was used to create an international product, TID+, an open-source software that can be used as a model for collecting public proposals.

## OSALE.EE

The Estonian government's central participation portal, [www.osale.ee](http://www.osale.ee) ('osale' means 'participate' in Estonian), was launched in 2007, allowing interest groups and individuals to comment on draft policy documents, launch their own ideas and initiatives for new legislation and amendments, and submit petitions. Other users can vote and comment on these proposals. Then the proposal is forwarded to the relevant government department, which in turn posts an answer, explaining what action was or was not taken and why.

Government agencies were advised how to publish draft policy papers, development plans, laws or provisions on the consultation website. Consulting is voluntary and some agencies have been more active than others in using consultations. Besides publishing legislative drafts for public consultation on the participation site, it is customary to email the material to selected non-governmental partners known for their expertise in advocating their members' interests.

An average of 25 public consultations is carried out annually, initiated by all ministries and the government office. The website has 3,000 registered users, among which are individual citizens and representatives of civil society organizations. Only registered users can comment.

Currently, [osale.ee](http://osale.ee) consultations have been integrated with the government's official legislation site, EIS<sup>44</sup>, where the full cycle of legislation and policy-making is accessible for the public. All interested groups and individuals can follow the policy-making process and comment throughout the stages, until the act is presented to the government session.

Although the tool was put into active use by government agencies in 2011, there are rather low usage rates by non-governmental users such as civil society organisations and the wider public. According to

---

<sup>43</sup> e-Governance Academy, 2007

<sup>44</sup> Government portal: <http://eelroud.valitsus.ee/main> (Accessed: 2013-07-30).

a poll on citizens' awareness of public sector e-services, only 8% of respondents had heard of the osale.ee participation site and more than 3% claimed to have used it to make their voice heard.<sup>45</sup>

The reasons for relatively low interest in these government-provided channels are twofold: first, citizens may lack the interest and robust political knowledge to formulate their ideas and critique in a format suitable for legislative proposals. Second, the motivation among civil servants to participate in direct interaction is low and not encouraged or rewarded.

## INITIATIVES ON THE LOCAL LEVEL

On the local government level, the mutual impact of different processes and the links between democracy, participation and services should be more visible because people have closer contact with this institution.<sup>46</sup> However, in Estonia, e-participation tools on the local level have been developing at a considerably slower pace than those furnished by central government or created by citizen initiatives.

**VOLIS** is an online decision-making system for local councils. The application aims to integrate e-governance, participatory democracy, and records management. VOLIS strives to get procedures of the council decision-making online, enabling council members to attend the council session virtually and e-vote. It also offers opportunities for citizens to watch the council session, read the documents of the session and propose items to be discussed in the agenda. The latter is similar to TOM, presenting an opportunity to propose issues for the council to discuss or adopt and collecting supporting signatures.

There are bottlenecks for the effective implementation of the system. One, which is already apparent, is that some local municipalities do not have people who would be capable and motivated to carry out the decision-making process via VOLIS in real time.<sup>47</sup>

Most local council or municipality websites do not have interactive features such as forums, and may lack essential information required by FOIA regulation. In 2009, just half of the local governments complied with the requirement to provide access to councils' draft legislation on their websites.<sup>48</sup>

Government-provided channels for civic engagement may lack active and numerous users, but the fact that some 20% of internet users have experience in some form of e-participation,<sup>49</sup> i.e., expressing their opinion or engaging with central government or local government institutions, should encourage new experiments and tools for government-initiated dialogue.

### 2.6.2. Citizen initiatives

Public interest in how participation works in practice is growing. Advocacy groups monitor election pledges, demand more transparency for legislative procedures and comment on whether affected groups have been involved in policy making, whether the dialogue is substantial and whether an

---

<sup>45</sup> Statistical overview on the use of public e-services:

[http://www.riso.ee/et/files/kodanike\\_rahulolu\\_avalike\\_eteenustega\\_2010.pdf](http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf) (Accessed: 2013-07-30).

<sup>46</sup> EPACE, 2010

<sup>47</sup> Laanes, 2011

<sup>48</sup> Reinsalu, 2009a

<sup>49</sup> Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, 2010a



agreement is reached. The heightened demand and interest is interrelated to the growth and strengthening of civil society, voicing their own views on state affairs, identifying problems and proposing solutions for urgent matters.

## MY ESTONIA

“My Estonia” is an example of digital engagement supporting offline community organising. The initiative was designed as a one-day brainstorming event where people were called upon to identify and discuss issues that matter most to them in their localities and neighbourhood. Brainstormers discussed issues of their choice, coming up with ideas to solve the problem. Some groups formed into smaller thematic affinity groups to elaborate on solutions and take matters forward. Organisers provided 400 brainstorming sites where more than 11,800 people participated. There were 16 net forums and 17 sessions were formed in Estonian communities overseas. An online pledge bank was established to list ideas and solutions and initiate further online discussion.

Some community activities sprung from the original initiative. Working with local government officials, a problem-reporting portal, [minu.viljandi.ee](http://minu.viljandi.ee) (similar to UK [fixmystreet.org](http://fixmystreet.org)), was created in the town of Viljandi. Residents are called upon to monitor their community environment and report broken streetlights, potholes, etc., that need repairs. The portal was launched enthusiastically but later abandoned by the city government with the argument that the information on such problems reaches them by other channels.

A similar community-based initiative, [meie.tallinn.ee](http://meie.tallinn.ee), has been launched to provide a forum for discussing local matters in a neighbourhood in Tallinn, the capital city. The portal functions as a chatroom, uniting neighbourhood residents and civil servants by local city region. The forum is meant for reaching out to neighbours and sharing information on common issues. As the initiative is quite recent, there is no data on user turnout or its effectiveness as an interaction tool with officials in the Tallinn city government.

## PETITSIOON.EE

Collecting signatures on the Internet with the aim of supporting various initiatives or protests has gained popularity in recent years. However, there is no legislative base for processing petitions—neither the government nor the parliament has a procedure to handle collective claims. Therefore petitioning is just a form of online campaigning with no formal connection to the legislative process.

The Estonian Homeowners’ Confederation created the Internet portal [www.petitsioon.ee](http://www.petitsioon.ee), where anyone can raise a petition or support the suggested cause. In addition to classical petitioning, there is also a format for conditional participation or pledges to support a certain activity. There is also a form for simple opinion poll that can be used to test ideas and reactions to a petition proposal. Authenticity of signatures is proven by ID-card connection in addition to identification by e-mail address or by Facebook profile.

During the two years that [petitsioon.ee](http://petitsioon.ee) has existed, nearly 100 petitions, conditional participation events (pledge campaigns) and opinion polls have been created. Nearly 100,000 users have expressed their attitude by signing a petition. For example, the petition to address monopolies in service

provision collected 33,733 votes and resulted in a set of laws that has by now also entered into force.<sup>50</sup>

The initiators plan to upgrade the portal, providing links to the Population Register and specific geographic locations. This would mean that residents of a local municipality chosen by the author of a petition could be identified on the basis of their residence. That gives legal power to the suggestions, so they would have to be discussed in a city council or a city/rural municipality government.

## GOVERNMENT WATCH

The site [www.valvurid.ee](http://www.valvurid.ee) (Government Watch) tracks how the government fulfills its pledges. The project tracks 539 pledges by two parties that won a national election and formed a coalition. These pledges constitute the government's action programme for 2011 to 2015.

Led by Policy Research Centre Praxis, a network of experts evaluates all policy areas, activities are implemented by ministries and other government institutions and their findings are published on the website. Visitors to the site, a sub-portal of the National Broadcasting Company, have the option to participate in the discussion and comment on the progress or shortcomings of government programme implementation.

The initiative unites a network of more than 30 experts, NGOs and think tanks, offering a format for knowledge-sharing and collective advocacy. Experts use information provided by the government but add content in the form of non-governmental commentary and evaluation.

## RAHVAKOGU (PEOPLE'S ASSEMBLY)

Rahvakogu is a deliberative process that stemmed from the Charter 12 initiative, which was a manifesto reacting to political scandals, corruptive party financing and political in-accountability. The manifesto collected more than 17,000 signatures online.

The president of the Republic called on civil society to start a crowdsourcing process to give citizens a voice in controversial political practices. People were asked to submit proposals via [rahvakogu.ee](http://rahvakogu.ee) (and by ordinary mail) in January 2013. The portal was based on the open source code of platforms Better Rejkjavik and Better Iceland, created by net activists of [citizens.is](http://citizens.is), the Icelandic organization that was also involved in the crowdsourced constitution-drafting.

The web-crowdsourcing stage resulted in 1974 posts (proposals and comments) that were categorized into five focal topic areas concerning electoral regulations, party financing and legitimacy and politization of public sphere. The site gathered more than 50,000 unique visitors from 87 countries around the world.

The material collected in the form of proposed ideas and comments were synthesized and sorted into 49 sub-groups, then assessed by a body of experts, specially convened to analyse the connection of proposals with the current legislation and their potential impact on the problems identified at the beginning of the deliberative process. The grouped proposals were debated in thematic seminars which gathered proposal authors, experts and political party representatives to select the most

---

<sup>50</sup> Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications, 2010b

influential amendments. These were discussed and voted on at a Deliberation Day with 314 participants that represented Estonia's demographic makeup. Deliberation Day resulted in 15 proposals that were selected from the bulk of legislative amendment ideas presented during the process.

All results accrued during the multi-stage process were presented to the parliament by the president, who was the patron of the deliberative process. The parliament issued their feedback on the proposed amendments and gave a timetable when these legislative changes are going to be discussed in the formal procedures.

## 2.7. Conclusion. Policy perspectives

E-democracy is intended to bring governments and people closer, providing an online opportunity for citizens to express their opinion.<sup>51</sup> The legitimacy of democracy depends on communication between citizens and the state in a broad sense, including elected officials and civil servants, representing government institutions on both national and sub-national level.

It is apparent that the actual value and potential effect on the society of e-government and e-democracy depends on several factors, some of which are connected to external environment—economic, technological and cultural evolving changes in society—while some can be attributed to official policies and decisions to invest public resources.

Various Estonian e-democracy projects have received considerable attention internationally as some of the first government-led initiatives to involve citizens. However, by analysing the existing practice of top-down initiatives, it can be deduced that the provision of tools for participation and democratic involvement has evolved in an inconsistent manner.

Research by Meelis Kitsing,<sup>52</sup> which evaluated online service delivery and participatory elements of Estonian e-government, found online service delivery to be more effective and to have a greater impact than online participation. The research shows e-government implementation as an experiment with ideas and technical solutions instead of deliberate policy striving toward better governance.

According to Kitsing, Estonian e-government outcomes are diverse and cannot be fully explained either by technologically-driven experiments or strategically focused policies.

Estonian government officials have initiated interactive online tools such as TOM and osale.ee for engaging citizens online, but management and promotion of these tools often is neglected over time and therefore these channels are used by rather low numbers of citizens.

Kristina Reinsalu divided the development of Estonia's e-democracy into three phases. The first was representative or institutional democracy, when the technological basis was created for the next phases. The second phase was consumer Internet democracy, which can be described as a focus on the development of e-services and striving toward a user-centric focus. The third phase is participatory Internet democracy. Reinsalu claims this phase has not occurred in Estonia yet, explaining that although citizens are in the consumer phase and are moving toward the next phase,

---

<sup>51</sup> Christiansen, 2009

<sup>52</sup> Kitsing, 2010 & 2011

officials and politicians are still in the first phase. The public sector has developed the services, but it does not motivate citizens to use these and does not provide help and guidance.<sup>53</sup>

Looking at the difference between expectations for e-democracy tools and their actual performance, it may seem that top-down, institutionalized e-participation efforts drop dead shortly after being born. Government-led experiments with various channels do not create a consistent pattern where each next step is taken after weighing the success and shortcomings of previous tools. Citizen initiatives have more success, as they stem from a focused problem or protest that motivates engagement. However, the infusion of e-democracy is slow and depends on many other factors besides the mere existence and technological quality of channels and tools.

Important supporting factors are legal environment, administrative and political culture. In the case of its legal environment, Estonia has removed most regulative barriers that would hinder transparency or access to information. However, there are some areas where regulations should be updated, according to technology-driven changes in society. For example, the issue of internet freedom versus copyright and privacy protection is an ongoing debate on a global scale.

In the question of administrative culture, supporting measures range from clarity in institutional duties to ensure democracy development to making changes in civil servants' job descriptions in order to become more responsive toward citizen interaction.

Any top-down e-democracy channel or method will support open and inclusive policy-making if there is sufficient awareness of participation principles among civil servants. The key element in any form of participation is the willingness to hold a government-citizen dialogue.

However, from the "demand"-side for e-democracy, the factors include citizen awareness and motivation, stepping into the shoes of an active participant in policy design and evaluation. New technology is changing the balance of power and use of ICT enables a new model of citizenship in which citizens are both better informed and more demanding. Government officials have to learn to adapt to this new democratic behaviour.

On an international scale, a multitude of successful cases show that e-democracy may yield good effects on the local municipal level. Issues that are raised and solved in our vicinity matter more, giving motivation for a democratic debate. In Estonia, the e-democracy efforts by local governments and local citizen activism are yet to demonstrate their empowering effect. Harnessed in the right way, e-participation models and tools may form a platform where citizens and officials experience real deliberative democracy.

---

<sup>53</sup> Reinsalu, 2009b

## 3. e-Participation Policy in Iceland

Magnus Jonsson, Joachim Åström and Martin Karlsson

### 3.1. Introduction

The development of Icelandic politics during the first decade of the 21st century is remarkable in many ways. Since its independence in 1944, Iceland has been seen as a traditional Nordic state with a functioning welfare system, a stable and solid semi-presidential electoral system and a strong party system. In the last decade, however, Icelanders have lived through a huge economic boom, then a deep economic bust with the three biggest banks collapsing in 2008<sup>54</sup> and the toppling of its government in the 'pots-and-pans-revolution',<sup>55</sup> or the 'housewares revolution',<sup>56</sup> in 2009. In October 2012, furthermore, Iceland held a referendum on a new constitution, a constitution that was in part crowd-sourced on the internet.<sup>57</sup>

The financial and political crises in Iceland started in the wake of the global financial crisis in 2008, which created a deep and broad sense of frustration and antipathy against the established political system. The legitimacy of the system came into question. In a 2011 opinion poll, only one in ten Icelanders expressed 'great trust' in parliament.<sup>58</sup> The legitimacy crisis led to drastic measures by the Icelandic institutions and, almost overnight, the system opened up for both traditional democratic solutions (such as referendums) and democratic innovations (such as participation via the internet in drafting the constitution).

At the local level, a parallel process started in the capital city of Reykjavik. In the Reykjavik City Elections, held in May 2010, the newly established political party, Best Party (*Besti flokkurinn*), that "started as a parody of the old parties"<sup>59</sup>, received 34,7 per cent of the votes. With the two traditionally strongest parties, the Independence Party (*Sjálfstæðisflokkurinn*) and the Social Democratic Alliance (*Samfylkingin*) at 33,6 per cent and 19,1 per cent respectively. Having won the upper hand, the Best Party formed a coalition government with the Social Democratic Alliance.. One of the first projects executed by the new local government was the launch of the innovative *Better Reykjavik* website, allowing citizens of Reykjavik to participate in the local political process online.

Why and how do e-participation policies sometimes flow with politics as usual, and sometimes challenge powerful elites and institutions? The aim of this report is to provide a baseline description of the political context in Iceland, which surrounds and influences the e-participation policy. It is one out of three similar baseline reports within the project, *Citizen Centric e-Participation: A Trilateral Collaboration for Democratic Innovation*.<sup>60</sup> The other two reports are focusing on two other cases:

---

<sup>54</sup> Gylfason et al., 2010

<sup>55</sup> Hardarson, & Kristinsson, 2010

<sup>56</sup> Kristjánsson & Indridason, 2011, p. 159.

<sup>57</sup> Ministry of Interior, 2012

<sup>58</sup> Gylfason, 2012

<sup>59</sup> Hardarson & Kristinsson, 2011

<sup>60</sup> The project, which is running between 2012-14, is funded by Vinnova, Rannis, Nordforsk & Estonian Ministry for Economic Affairs and Communications. The main partners include Örebro University, Praxis Center for Policy Studies, Citizens Foundation, imCode Partner, the City of Reykjavik and Haparanda and Borås municipalities.

Sweden and Estonia. The overall aim of the comparative analysis in these three countries is to (1) achieve a better understanding of the cultural, political and technological opportunities and challenges of e-participation, and (2) to contribute to the development of improved methods and processes of e-participation.

### 3.2. A brief history of politics in Iceland

In the scholarly literature, it is common to start the history of modern Iceland in 1904, when the country was granted home rule but remained under Danish rule. In 1904, the Danish government contained a post of minister of Iceland, and in 1918 Iceland became a sovereign state, a kingdom under the Danish crown. The Danish-Icelandic Act of Union was bound for a 25-year period, and was then planned to be renegotiated.

In 1944, after a turbulent period of engagement in World War II, there was a referendum on independence from Denmark (whom, according to many Icelanders, had not supported Iceland very well during the war). 98,6% of the citizenry participated, and the results in the referendum was 99,5% for and 0,5% (or 377 citizens) against an independent Iceland. On the 17<sup>th</sup> of June 1944, Iceland celebrated its independence and declared Iceland a republic. When Denmark granted Iceland independence, Iceland became a sovereign state and organized itself as a semi-presidential republic with parliamentary rule. The president is elected by popular vote, while the parliament is elected through party lists. For many Icelanders this was the “re-establishment of democracy”,<sup>61</sup> referring to the fact that the first parliament, the Althing (Alþingi), was established in 930 CE.

Iceland has a multiparty system with a modern tradition of the rule of the Independence Party (*Sjálfstæðisflokkurinn*)<sup>62</sup> and the Progressive Party (*Framsóknarflokkurinn*).<sup>63</sup> These parties have always ruled in coalitions and never with a majority.<sup>64</sup> This should, however, not be confused with the fact that minority cabinet rule has been absent in Iceland in the post-war era.<sup>65</sup> Since 1930, the Independence Party has gained the most votes in every election,<sup>66</sup> but has shared the office of prime minister with the Progressive Party on a number of occasions.<sup>67</sup> The tradition of liberal/conservative rule was broken in 2009 when the Social Democratic Alliance, with Iceland’s first female and homosexual prime minister, Jóhanna Sigurðardóttir, as party leader, won the elections with 29,79 per cent of the vote.

The role of the political parties is, despite their strong position in the current political system, not very old as an institution. Kristjánsson exclaims: “We must clearly underline that the Icelandic version of ‘parliamentary government’ did not include any notion of rule by organized political parties. In nineteenth-century Iceland, ‘democracy’ implied direct national self-rule of the people, by the people and for the people.”<sup>68</sup> The party system took its form during the 1930s and kept its shape until the

<sup>61</sup> Kristjánsson, 2003, p. 399

<sup>62</sup> The Independence Party is a merger of the old liberal and the old conservative party.

<sup>63</sup> The Progressive Party is a liberal and agrarian party.

<sup>64</sup> Petersson, 2000, p. 94

<sup>65</sup> Kristjánsson & Indridason, 2011, p. 158

<sup>66</sup> The only time since 1930 that the Independence Party got under 30 per cent of the total votes was in 1987 when the party received 27,2 per cent.

<sup>67</sup> It should also be noted that the Social Democratic Alliance have had two Prime Ministers during this era. These occasions have however been short, 1947-1949 and 1958-1959.

<sup>68</sup> Kristjánsson, 2004, p. 163

1970s when there was a storm of critique for the system. This dissatisfaction led to rather big changes in the electorates' relationship to the government, and the party system has since then, as in many other western democracies,<sup>69</sup> seen a high degree of electoral volatility and lower levels of party identification.<sup>70</sup> The political parties are also, as in many other states, losing active members. Kristjánsson argues that "political parties in Iceland have become almost empty shells"<sup>71</sup> and that, contrary to what is expected in a citizen-focused democracy, "government policies are primarily determined by special interest groups, the government bureaucracy and lately by European Union (EU) laws and regulations through Iceland's membership of the EEA"<sup>72</sup>. The problem of power balance in the Icelandic system has also been discussed elsewhere, and it has been considered that Iceland traditionally has been ruled by a rather small political elite founded on family ties, certain schools and friendships, which tied political parties, banks, corporations and newspapers to each other.<sup>73</sup> The "ordinary citizen" has, thus, traditionally not had a central role in Icelandic politics.

With the creation of the new nation-state of the independent Iceland came also the creation of the welfare state. This development resembles the other Nordic states, even though the development came a bit later, and not to the same extent as in the other Nordic welfare states.<sup>74</sup> "For the greater part of the century however," the historian Gudmundur Jonsson writes, "active state involvement in the making of modern society was primarily focused on economic tasks such as the development of the economic infrastructure, active industrial policy in support [...] Social policy has played only a subordinate role in public policy and debate."<sup>75</sup> The focus of Icelandic welfare politics is thus not on social equality, but rests instead on social policies "which emphasized market solutions and self-reliance (with a great deal of family support), not on a socially defined minimum level of living based on a social right."<sup>76</sup>

The political history of Iceland paints a picture of a rather young state with a stable electoral system, a functioning and rather stable party system and healthy welfare policies. However, it also shows tendencies of groupings among the elites in society; that there are some individualistic features in the social system, and that the political parties have problems with recruiting new members.

### 3.3. Democracy and political participation

Since political participation is expressed both in institutional terms, such as voting, and non-institutional terms, such as demonstrations, it is important to note that the focus here will be upon institutional participation. It is also important to note that democratic innovation is more often applied in local contexts (e.g. public planning) than in national contexts.

---

<sup>69</sup> Dalton, 2008

<sup>70</sup> Kristjánsson, 2004

<sup>71</sup> *Ibid.* p. 165

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 165

<sup>73</sup> Petersson, 2000, pp. 171-177

<sup>74</sup> Jonsson, 2001

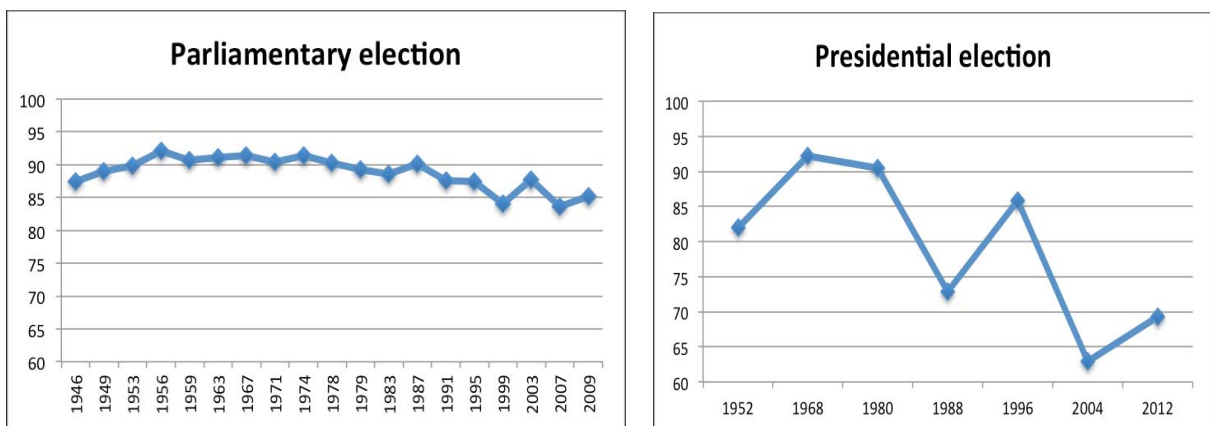
<sup>75</sup> *Ibid.* p. 250

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 265

### 3.3.1. National level

With its system design as a semi-presidential parliamentary democracy, Iceland’s possibilities for democratic participation are officially high. The citizens can vote both for the president in the popular vote, a political party or candidate in the parliamentary vote and a political party or candidate in the municipal elections. And participation has, indeed, been high in both parliamentary and presidential elections, even though it has been sinking for the last few decades.

Figure 6: Electoral participation in parliamentary and presidential elections 1946-2012



Source: Statistics Iceland. URL:<http://www.statice.is/>

The democratic innovation rate has, however, been low until very recently. The referendum is the only instrument that has been used, apart from elections. The use of referendums has, however, also been low with only one occurrence, and that was about the independence in 1944.<sup>77</sup> Since 2010, however, the use of referendums has been frequent. In 2010 there was a referendum on the loan guarantee to foreign banks, a government decision that was voted down by 98,10% of the population. In 2011 a similar, yet different issue in detail, referendum was held, in which the government, once again, was defeated – this time by 59,77% of the population. In October 2012, a referendum addressed the new constitution in general, and six articles in particular.

### 3.3.2. Local level

With its structure as a unitary state, the national government of Iceland rules the state, while the local authorities, with restrictions from the national level, rule the municipalities. There are also eight administrative regions, but they have no executive power.

The municipalities of Iceland have a strong cultural and historical status that goes back to the first “free men” that conquered Iceland in 800 AD. This tradition becomes obvious when looking closer at

<sup>77</sup> It is important to point out here that this concerns the independent Iceland. Four referendums were held during the “home rule” era 1908-1944, on alcohol policies and compulsory community service.



the municipal system, and it is noticeable that, despite the small population, there are 75 municipalities. One of the “main characteristic of the Icelandic municipal system”, Hovgaard et al. explain, “is the great number of small, sparsely populated municipalities.”<sup>78</sup>

With its ambition of a welfare state, the Icelandic state has traditionally been active in the municipalities. The most usual form of support has been through industrial support, agricultural support and support to the local fishing industry. There has however been shift in the recent two decades, and these “[c]hanging policies in the fishery and agricultural sectors, the withdrawal of state subsidies and the devolution of growing numbers of tasks to a municipal level have had an important impact locally.”<sup>79</sup>

The Icelandic system is thus decentralized in the sense that the municipalities have authority in questions concerning local issues. The state is placing a legal framework on the municipalities, but within this framework, the municipalities are able to govern themselves. A more recent development has led to a shift that even more political issues are handled by the municipalities, which has put more pressure on smaller municipalities, which in turn has led to a development of, for example, amalgamations.

### 3.4. Citizens’ use of ICTs

Together with other late industrial democracies, Iceland is one the most advanced countries when it comes to the diffusion and use of ICTs. Already in the beginning of the new millennia, some scholars noticed the “Icelandic miracle” when it came to internet diffusion.<sup>80</sup> In 2008, 88% of the population had access to the internet at home, and 86% of the population used the internet daily.<sup>81</sup> And in 2012, 96% of the population had been connected to the internet within 3 months, 95% had internet access at home (96% in the capital area), 92% of the population had a broadband connection (93% in the capital area), 91% of the population used the internet daily, and 44% had accessed internet through their mobile/smart phone.<sup>82</sup>

### 3.5. E-governance policies

The first two computers that came to Iceland in the 1960s were used by the Icelandic State and Municipal Data Centre to collect personal data, and by the University of Iceland to conduct research.<sup>83</sup> In 2012, 96% of the population had access to a computer at home, and 95% had access to the internet.<sup>84</sup> The growth has thus been vast.

Already early on, the government of Iceland recognized the potential of ICTs, and with the development of the World Wide Web, Iceland aimed high. In the starting lines of the 1996 document,

---

<sup>78</sup> Hovgaard et. al, 2004, p. 21

<sup>79</sup> Skaptadóttir & Jóhannesson, 2004, p. 63

<sup>80</sup> Dupuy, 2003

<sup>81</sup> All statistics can be found at Iceland official centre for statistics website; URL:<http://www.statice.is>

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Benediktsson et. al, 2003

<sup>84</sup> Figures from the Iceland official centre for statistics website; URL:<http://www.statice.is>

'Icelandic Government's Vision of the Information Society' (i.e. only one year after the release of the WWW), the sitting prime minister, Davíð Oddsson, expressed that:

*"... [t]he Government of Iceland has therefore formulated a policy on the issues of the information society. Such policy formulation is an attempt to ensure all citizens full and equal access to the innovations and options that will be available. [...] Information and telecommunications technology [...] not only open up new possibilities for the future development of Icelandic society, but also create a turning point in the presentation and understanding of the cultural values the nation has created in past centuries [...] The chief objective is that Iceland shall be in the forefront of the world's nations in the utilization of information technology in the service of improved human existence and increased prosperity."*<sup>85</sup>

There seems to be little doubt that the Icelandic government took the issue of information technology seriously from the very beginning.

From these hopeful and visionary lines, a series of developments took place within the frame of e-government, i.e. e-solutions aimed at services and administration. In more recent government documents, such as 'Iceland the e-Nation', Iceland's policy document for paving the course of 2008-2012, one can read that "Icelanders shall become the leading nation in electronic services and the utilisation of information technology"<sup>86</sup> and that "Iceland shall become an e-nation – offering self-service of high quality at a single location".<sup>87</sup>

In general, there is a limited focus on e-democracy in government policies. However, in 'Iceland the e-Nation', it is noted under 'eParticipation and eDemocracy', that "[t]he opportunities for democratic participation and communication with public bodies shall be expanded, for instance by allowing people to become involved in formulating policy, determining regulations and public body decision-making. Trials shall be conducted with e-voting in municipal elections."<sup>88</sup> This is a more pro active statement than, for example, the Swedish equivalent.

The government's focus on implementing e-services and not e-democratic solutions becomes obvious when comparing Iceland to other states. As we can see below, Iceland is ranked among the top 25 in the world when it comes to e-government, but only ranked as number 82 when it comes to e-participation. In comparison with the other countries of this project, Iceland performs roughly on the same level as Sweden and Estonia regarding e-government, human capital and infrastructure, while lagging behind considerably when it comes to e-participation as well as provision of online services. This comparison must although be made with consideration of the fact that Sweden as well as Estonia are both pioneer countries with regards to e-democracy and e-government.

---

<sup>85</sup> The Icelandic Government, 1996

<sup>86</sup> Prime Minister's Office, 2008, p. 5

<sup>87</sup> Ibid. p. 5

<sup>88</sup> Ibid. p. 12

Table 5: UN E-Government Survey

		Estonia	Iceland	Sweden
E-Government	Score	,80	,78	,86
	Ranking	20	22	7
	Trend (2003-2012)	0,10	0,08	0,02
E-Participation	Score	,76	,16	,68
	Ranking	8	82	15
	Trend (2003-2012)	0,12	0,05	0,11
Human Capital	Score	0,91	0,93	0,91
	Ranking	25	15	26
	Trend (2003-2012)	-0,04	-0,03	-0,08
Infrastructure	Score	,66	,88	,82
	Ranking	30	3	9
	Trend (2003-2012)	0,16	0,07	-0,03
Online service	Score (2008)	,71	,46	,98
	Ranking (2010)	28	48	24
	Trend (2003-2008)	0,07	0,12	0,3

Notes: The table presents the index score (on a scale between 0 and 1) as well as ranking position (among a total of 192 countries) of the different items in the UN E-Government Survey. The latest available data is presented in the table. If no other information is given, the cells present the results of the 2012 survey.

### 3.6. E-participation initiatives

The combination of a strong and stable political system, rather strong political parties and a governmental focus upon e-services and e-administration has resulted in few, almost none, innovations for e-democracy in Iceland up to 2008.

After the economic and political crisis in 2008, this has, however, changed. Far from being experienced in using ICTs for solving democratic issues, the Icelanders, less than two years after the crisis, found themselves able to write their new constitution through social media. On the local level, the participatory tool *Better Reykjavik* was introduced and participatory budgeting was conducted online during 2012.

#### 3.6.1. National level

With little experience of e-participation activities at the national level, much focus will be put on the recently conducted constitutional process.

The current constitution was adopted in a referendum in 1944 and was almost entirely adapted from the Danish constitution. After the political and financial crisis in 2008, the trust for the establishment fell to an all-time low. Because the prospect of re-writing the constitution had been a subject of public debate for some time, after 2008 it became one of the targets for change. "When countries crash,"

Gylfason argues, “a natural thing for their inhabitants to do, *inter alia*, is inspect their legal and constitutional foundation to look for latent flaws and to fix them.”<sup>89</sup>

It was decided that the constitution should be re-written, and with that decision, a rather unique process unfolded. In short, the parliament decided to call for a national forum of 950 citizens to discuss constitutional reform,<sup>90</sup> to elect (by popular vote) a constitutional council comprising 25 delegates and, lastly, to take a proposed bill to parliament for a vote. What happened was that the delegated in the constitutional council came up with its own format for writing the bill, and instead of keeping the text within the council, the constitutional draft was posted online, to be drafted by the citizens of Iceland. Gylfason<sup>91</sup> describes the decision as:

*The Council decided to invite the people of Iceland to participate in its proceedings via the Internet. This decision was a natural one in view of the fact that the constitutional revision process was set in motion by the Pots and Pans who took to the streets after the crash. There was interest. So, conducting Council meetings live on the Internet and inviting the public to peruse and respond to the Council's written work step by step was a natural thing to do. This was a good way to harness the enthusiasm and expertise of ordinary citizens.*<sup>92</sup>

With this decision, the constitution of Iceland was opened for all citizens, and discussed, re-written and contested in social media, such as YouTube, Facebook, Twitter and Flickr.

In July 2011, a constitutional draft was handed over to the parliament and in October 2012, an advisory referendum was held on the six most controversial issues in the new constitution and if the new constitution should be decided upon at all. Of 236,911 citizens in voting age, 114,570 participated.<sup>93</sup>

### 3.6.2. Local level

Despite the, until recently, low degree of e-participation at the national level, there has been some activity at the local level, however mostly in the capital city of Reykjavik.

The first example of an e-participation initiative was the e-voting approach to the airport referendum in 2001. The referendum concerned whether or not the domestic airport should stay at the (then) current location, or to be moved after 2016. The turnout was disappointing – only 37% participated – and the results were hard to interpret, since 51% voted for “move” and 49% voted for “stay”. The mayor later decided to go with the result and move the airport.<sup>94</sup> Despite the low turnout, the initiative opened up for e-participation in Reykjavik.

Another example is the project of drafting a new ‘Local Agenda 21’ policy in Reykjavik. The project was conducted at city hall and included two groups: citizens and stakeholders. The aim of the project

<sup>89</sup> Gylfason, 2012, p. 3

<sup>90</sup> *The Constitutional Council – General Information*. URL <http://stjornlagarad.is/english/>. (Accessed: 2012-12-13).

<sup>91</sup> Gylfason was a member of the Constitutional Council.

<sup>92</sup> Gylfason, Thorvaldur. 2012. *Constitutions: Send in the Crowds*. URL: [notendur.hi.is](http://notendur.hi.is)

<sup>93</sup> Ministry of Interior, 2012

<sup>94</sup> Reynarsson, 2001

was to consult citizens via the internet, at a website created by city hall, on which citizens could contribute with ideas, comments and general observations. These contributions were later e-mailed to the Department of Environment and processed into the new policy document.<sup>95</sup>

The final example, and the case for the current research project, is the project *Better Reykjavik*. Started by the non-profit organization Citizens' Foundation, the website Shadow City (Skuggaborg) was created in 2010 and soon became part of the political campaign in Reykjavik local elections. After the victory of the Best Party, the website was reconstructed and implemented in the local municipal system as Better Reykjavik.

The original idea with the website and the project was, among others things, to "fill the gap between citizens and politicians".<sup>96</sup> When sketching a shallow picture of the project, one could say that it is a website on which the citizens of Reykjavik, after registering, can post, discuss and "vote" upon political issues concerning local politics. The founders and civil servants at city hall,<sup>97</sup> consider the system as an e-initiative system as it shares many features of e-petition systems found elsewhere. But there are important differences in the details of its construction.

First, it is largely run by a non-profit organization, which emphasizes the bottom-up character of the project. The administration and bureaucracy had no insight in the system while it was created, and thus no way of changing the technical system to fit the political system. What happened was almost the opposite, i.e. that the political system had to take the technical system into consideration. Thus, the technical solutions and the problem of implementation is, more often, it seems, solved by changing political processes than the other way around. This has created some problems, but on the other hand it has created some possibilities for the new administration to formulate a new participatory framework for the municipality.

Second, local government has not a set threshold number of signatures for handling petitions. Instead they reserve time for the petitions with the most signatures each month within each committee, which may signal a stronger willingness to address the concerns of the citizens.

Third, Better Reykjavik offer citizens more opportunities to contest, refine, or combine one another's ideas and arguments than is usual in e-petition systems. For instance, there is an opportunity to contribute with arguments for or against a petition and other citizens can thereafter review these arguments in terms of how helpful they were in understanding the issue. Moreover, this system has the option not only to sign in favour of a petition, but also against it. All in all, this seems to be an innovative implementation of the e-petition idea with promising results. Compared with the e-petitioning system in the city of Malmö in Sweden, Better Reykjavik has gathered more than three times as many petitions in the period 2008-11 (1,647 against 449), more signatures per petition and, perhaps most importantly, more deliberation on the site.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Guðmundsson, 2007

<sup>96</sup> Quote from interview with the founders of the site Gunnar and Robert.

<sup>97</sup> A common understanding we found in interviews with civil servants at City Hall, Reykjavik conducted in May 2012.

<sup>98</sup> Kristensson, 2012

**Hugmyndir : Gangbrautarljós á Arnarbakka fyrir skólábörn**

Gangbrautarljós á Arnarbakka fyrir skólábörn

**SKRIFABU RÖK MEB** Rök með (5 af 6)

**SKRIFABU RÖK Á MÓTI** Rök á móti (1 af 1)

**1. Öryggi barna á leið til og frá skóla**  
 Sigríður Elin Jónsdóttir beitti við about 1 year síðan [Reiða or Breyta this point](#)  
 Börn úr Stekkjarhverfi þurfa að fara yfir Arnarbakka á leið sinni til Breiðholtiðsskóla en þar er umferð mikil og hröð, þrátt fyrir 30km hámarkshraða. Auk þess eru aðstæður við þá gangbraut sem þorri barnanna notar á leið til og frá skólanum ekki nógu góðar (gangbrautin næst Dvergabakka). Þar skyggja trjágróður og strætóskýli á útsýni bæði gangandi og akandi vegfarenda. Ég tel þetta mikilvægt mál, við þurfum að huga betur að öryggi barnanna okkar.  
 12 aðilum fannst þetta gagnlegt. [Like](#) (1.7k)

**2. Margir sem hafa hag af þessu**  
 Valdi, changes Valdi beitti við about 1 year síðan [Reiða or Breyta this point](#)  
 Það eru 121 hús í Stekkjunum sem hafa hag af þessum ljósum (amk. 3-400 manns) fyrir utan alla sem búa í Bökkunum og þurfa að komast í Fálkaborg eða njóta Eilíðaársdalsins.  
 9 aðilum fannst þetta gagnlegt. [Like](#) (1.7k)

**3. Umferðagata sem fara þarf yfir á leið í skóla**  
 Anna Sif Jónsdóttir, changes Anna Sif Jónsdóttir beitti við about 1 year síðan [Reiða or Breyta this point](#)  
 Í Stekkjunum eru 400 íbúar og íbúum á grunnskólaaldrir fer fjölgandi í hverfinu. Þó svo þarna séu gönguljós og 30 km hámarkshraði þá virða ökumenn það illa og börnin eru í hættu þess vegna. Þar að

### 3.7. Discussion and conclusion

In conclusion, Iceland is a country with two faces: a pre-crisis face and a post-crisis face. The first face pictures a young state in development, with a stable electoral system, a functioning and rather stable party system and healthy welfare policies. Furthermore, it shows an Icelandic leadership embracing the potential of ICTs for e-services. At this time, despite leadership recognition of ICTs in general and strong ICT infrastructure, there was no particular focus on e-participation. Thereafter, the financial and political crisis, starting with the fall of the three largest banks in 2008, forced the political establishment on its head. The second 'face' depicts a post-crisis Iceland, characterized by low trust in politics and established elites and high trust in citizen participation and ICT solutions, with original and innovative e-participation at both national and local levels.

Iceland may not be an e-participation champion according to the measurements of the UN, but when it comes to providing innovative solutions that challenge powerful elites and institutions, Iceland certainly is among the leading countries: nationally, with reference to the constitutional process, and locally with reference to Better Reykjavík. Departing from the traditional post-war understanding of Iceland as a safe and stable welfare democracy, the development in later years is somewhat puzzling. Only judging by the universal properties of online communication and the institutional barriers of existing political institutions, which is the traditional approach in comparative internet research, Iceland would be an unlikely site of such experimentation.

Following the argument of Trevisan and Oates, the Icelandic case rather calls for a new approach to comparative research, "based on a wider, more flexible understanding of 'context' that accounts for the interplay between national constraints and circumstantial offline catalysts".<sup>99</sup> While the insight

<sup>99</sup> Trevisan & Oates, 2012

that technology alone cannot bring about the attitudinal changes needed for permitting consultations with greater delegation of power is not new,<sup>100</sup> the emphasis on circumstantial factors in general and different degrees of crises in particular is. This is, in turn, much due to the fact that institutional variables go a long way in explaining stability (which has usually been the phenomenon to explain) but goes far shorter in explaining change (which so far has been rather unusual).

However, in Iceland the deep financial and political crisis was without doubt the springboard for innovation in e-participation. It was the main factor behind the attitudinal changes and the adoption of new, bolder tactics. Yet, it did not replace (at least not altogether) the importance of institutional elements. The facts that Iceland, as many other western democracies, has been faced with a declining number of citizens joining political parties, and that the political establishment was seen as a small elite in cooperation with other small elites in other societal spheres seem to have contributed to strong reactions from the public after the crash of the banks in 2008. Furthermore, with the old and strong tradition of local rule, the citizens of Reykjavik reacted to the crises, not only by national demands, but also by voting in an anti-establishment party to city hall. The institutional arrangement made this process possible, and when granted access to city hall, the Best Party was able to pursue one of its initial goals, which was to make citizens participate via the internet.

The specific context of Iceland in general and Reykjavik in particular is of course highly interesting beyond the phase of policymaking. Two specific questions, which are related to the state of crises, stand out.

Firstly, how does the context of crises impact on actual participation? In the literature, two competing claims can be found. While some authors argue that distrust can be a motivating factor for participation, others claim that trust is a prerequisite for participation. There are also potential mediating factors. For instance, the relationship between trust and participation is said to be dependent on self-confidence about one's capacity to understand politics.<sup>101</sup>

Secondly, how does participation impact on trust? Despite decades of trials with participation the effect of participation on democratic legitimacy is not very well understood. Can citizen participation help to restore trust? How, why and under what conditions? By studying who is participating, why and how attitudes are changing (if they are), the Icelandic case holds the potential of informing these important debates with new and interesting evidence.

---

<sup>100</sup> Åström et al, 2011; Åström & Grönlund, 2011

<sup>101</sup> Hooghe & Marien, 2013

## References

### Part: e-Participation Policy in Sweden

- Amnå, E. (2006). Playing with fire. A Swedish mobilization for deliberative democracy, *Journal of European Public Policy*, 13(4): 587-606.
- Åström, J. (2004). *Mot en digital demokrati? Teknik, politik och institutionell förändring*. Örebro: University.
- Åström, J., Freschi, A-C., & Montin, S. (2010). "Electronic and representative democracy: A happy couple? Comparing online dialouges in the UK, Sweden and Italy", In Amnå, E (Ed.) *New Forms of Citizen Participation: Normative Implications*. Baden-Baden: Nomos verlag.
- Åström, J., & Karlsson, M. (2013). Blogging in the Shadow of Parties: Exploring Ideological Differences in Online Campaigning. *Political Communication*, 30(3): 434-455.
- Åström, J., & Norén, M. (2007). *Medborgarorienterade offentliga e-tjänster: innovation och lärande i örebroregionen*. Örebro: Örebro University.
- Åström, J., & Sedelius, T. (2010). *Representativ demokrati 2.0: En utvärdering av Malmöinitiativet och Malmöpanelen*. Malmö: Malmö Stad.
- Coleman, S. (2005). New mediation: and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age. *New Media & Society*, 7(2): 177-198.
- Denters, B., & Klok, P-J. (2012). Citizen Democracy and the Responsiveness of Councillors: The Effects of Democratic Institutionalisation on the Role Orientations and Role Behaviour of Councillors. *Local Government Studies*, Online first.
- Findahl, O. (2012) *Svenskarna och Internet 2011*. World Internet Institute: Gävle.
- Gilljam, M., & Jodal, O. (2005). "Kommunala demokratiseringsningar – vägen till en mer vital demokrati?", In Esaiasson, P. och Westholm, A. (Eds.) *Deltagandets mekanismer: Det politiska deltagandets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010). *Politik på hemmaplan: Tiotusen svenska fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Governmental bill 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet* ("Democracy for the new century").
- Granberg, M., & Åström, J. (2010). "Civic participation and interactive decision-making: A case study", In Amnå, Erik (Ed.) *New forms of Citizen Participation: Normative implications*. Baden-Baden: Nomos.
- Holmberg, S. (1999a) "Down and down we go: Political trust in Sweden", In Norris, P. (Ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, S. (1999b), "Wishful Thinking Among European Parliamentarians", In Schmitt, H., & Thomassen, J. (Eds.) *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Ingelhart, R., & Welzel, C. (2005). Exploring the unknown: Predicting the responses of publics not yet surveyed. *International Review of Sociology*, 15(1): 173-201.



- Karlsson, M. (2011). "Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?", In Hellberg, A-S., Karlsson, M., Larsson, H., Lundberg, E., & Persson, M. (Eds.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*, Örebro: Örebro University.
- Karlsson, M. (2012) Participatory initiatives and political representation: The case of local councillors in Sweden. *Local Government Studies*, 38(6): 795-815.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1994). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*. London and Thousand Oaks: Sage
- Montin, S. (2004). "The Swedish Model: Many Actors and Few Strong Leaders", In Berg, R., & Rao, N. (Eds.) *The Local Political Executive*. Houndmills: Palgrave.
- Montin, S. (2007). "Mobilizing for participatory democracy? The case of democracy policy in Sweden", In Zittel, T., & Fuchs, D. (Eds.) *Participatory democracy and political participation – Can participatory engineering bring citizens back in?*. Oxon, London: Routledge.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2): 203-23.
- Post och telestyrelsen [PTS] (2012). "Bredbandskartan", Website: <http://bredbandskartan.pts.se> (Accessed: 2013-07-30).
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.
- Swedens Association for Localities and Regions [SALAR]. (2009). *Elva tankar om medborgardialog i styrningen*. Stockholm: SALAR.
- Swedens Association for Localities and Regions [SALAR]. (2012). "Nätverk e-petitioner". Website: [http://www.skl.se/vi\\_arbetar\\_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/natverk\\_medborgardialog/natverk\\_e-petitioner\\_medborgardialog](http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/medborgardialog/natverk_medborgardialog/natverk_e-petitioner_medborgardialog) (Accessed: 2013-07-30).
- Statistics Sweden [SCB]. (2011). Graden av partiidentifikation 1956-2010. Procent. Website: [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_272978.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_272978.aspx) (Accessed: 2013-07-30).
- Statistics Sweden [SCB]. (2012). "Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968-2011". Website: [http://www.scb.se/Pages/SSD/SSD\\_SelectVariables\\_340487.aspx?rxid=d58e9054-0867-4be5-b982-a8bf8cd502db&px\\_tableid=ssd\\_extern%3aBefolkningNy](http://www.scb.se/Pages/SSD/SSD_SelectVariables_340487.aspx?rxid=d58e9054-0867-4be5-b982-a8bf8cd502db&px_tableid=ssd_extern%3aBefolkningNy) (Accessed: 2013-07-30).

### Part: e-Participation Policy in Estonia

- Charter 12. (2012) Website: <http://www.harta12.ee/eng/> (Accessed: 2012-11-29).
- Christiansen, J-A. (2009). "E-democracy", In Rahman, H. (Ed.) *Handbook of Research on E-Government Readiness for Information and Service Exchange: Utilizing Progressive Information Communication Technologies*. Hershey: Information Science Reference.
- e-Governance Academy (2007). "Analysis report on TOM tool". Website: [http://www.ega.ee/files/TID\\_Analysis\\_Report\\_June\\_2007.pdf](http://www.ega.ee/files/TID_Analysis_Report_June_2007.pdf) (Accessed: 2013-07-30).
- EPACE (2010). "E-democracy handbook". Website: <http://www.kansanvalta.fi/en/Etusivu/Tutkimusjakehitys/EPACE/EPACEjulkaisutpa> (Accessed: 2013-07-30).

- Ernsdorff, M., & Berbec, A. (2007). "Estonia: The short road to e-government and e democracy". In Nixon, P. G., & Koutrakou, V. N. (Eds.) *E-Government in Europe: Re-Bootting the State*. London and New York: Routledge.
- Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications (2010a). "Statistical overview on the use of public e-services". Website: [http://www.riso.ee/et/files/kodanike\\_rahulolu\\_avalike\\_eteenustega\\_2010.pdf](http://www.riso.ee/et/files/kodanike_rahulolu_avalike_eteenustega_2010.pdf) (Accessed: 2013-07-30).
- Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications (2010b) "Information Society Yearbook". Website: [http://www.riso.ee/et/pub/2010it/eng/Estonian\\_IT\\_yearbook\\_2010.pdf](http://www.riso.ee/et/pub/2010it/eng/Estonian_IT_yearbook_2010.pdf) (Accessed: 2013-07-30).
- Estonian Ministry of Economic Affairs and Communications. (2012). "Statistical Overview 2011-2012". Website: <http://www.riso.ee/en/content/statistical-overview2011%E2%80%932012#.UZkTQbUqx8s> (Accessed: 2013-05-18).
- Internet World Stats (2013). *Top 50 Countries with the highest Internet penetration rate*. Website: <http://www.internetworldstats.com/top25.htm> (Accessed: 2013-07-30).
- Kitsing, M. (2010). An Evaluation of E-Government In Estonia. Paper presented at the conference "Internet, Politics and Policy 2010: An Impact Assessment conference", Oxford University, September 16-17, 2010. Website: [http://microsites.oii.ox.ac.uk/ipp2010/system/files/IPP2010\\_Kitsing\\_1\\_Paper\\_0.pdf](http://microsites.oii.ox.ac.uk/ipp2010/system/files/IPP2010_Kitsing_1_Paper_0.pdf) (Accessed: 2013-07-30).
- Kitsing, M. (2011). Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia. *Policy & Internet*, 3(1): 1-21.
- Laanes, L. (2011). Building an Inclusive Information Society at the Local Level in Estonia. Paper presented at the 4th International Conference on Information Law, Thessaloniki, May 20-21. Website: <http://conferences.ionio.gr/icil2011/download.php?f=papers/159-laanes-abstract-en-v001.pdf> (Accessed: 2013-07-30).
- Lobjakas, A. (2012). Charter 12: Estonia's stab at direct democracy. Website: <http://www.opendemocracy.net/ahto-lobjakas/charter-12-estonias-stab-at-direct-democracy> (Accessed: 2013-07-30).
- Madise, Ü. (2007). *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*. Tallinn: TUT Press.
- Ministry of Economic Affairs and Communications (2013). "Statistical Overview 2011 – 2012." Website: <http://www.riso.ee/en/content/statistical-overview-2011%E2%80%932012#.UZkTQbUqx8s> (Accessed: 2013-07-30).
- OECD Public Governance Reviews (2011). Website: [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf) (Accessed: 2013-07-30).
- Reinsalu, K. (2009a). *Information Society Yearbook 2009*. Website: <http://www.riso.ee/en/pub/2009it/#p=1-1-1> (Accessed: 2013-07-30).
- Reinsalu, K. (2009b). *The Implementation of Internet Democracy in Estonian Local Governments*. Tartu: Tartu University Press.

Sootla, G., & Toots, A. (2006). "Report on the State of Local Democracy in Estonia", in Soós, G. (Ed.) *Local Democracy in Central Europe - Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Open Society Institute.

Statistics Estonia (2012). Estonian Board of Statistics. Website: [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=IC20&ti=HOUSEHOLDS+HAVING+A+COMPUTER+AND+INTERNET+CONNECTION+AT+HOME+BY+TYPE&path=../Databas/Economy/20Information technology/04Information technology in household/&lang=1](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=IC20&ti=HOUSEHOLDS+HAVING+A+COMPUTER+AND+INTERNET+CONNECTION+AT+HOME+BY+TYPE&path=../Databas/Economy/20Information%20technology/04Information%20technology%20in%20household/&lang=1) (Accessed: 2013-07-30).

### Part: e-Participation Policy in Iceland

Åström, J., Granberg, M., & Khakee, A. (2011). Apple Pie – Spinach Metaphor: Shall E-democracy Make Participatory Planning More Wholesome? *I*, 26(5): 571-586.

Åström, J., & Grönlund, Å. (2011). "Online Consultations in Local Government: What works, When and Why?" In Coleman, S., & Shane, P. (Eds.) *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge: MIT Press.

Benediktsson, O., Gunnarsson, J., Hreinsson, E. B., Jakobsson, J., Kaldalóns, Ö., Kjartansson, Ó., Rósmundsson, Ó., Sigvaldason, H., Stefánsson, G., & Zophoniasson, J. (2003) "Computerisation of the Icelandic State and Municipalities: 1964 to 1985". Paper presented at the History of Nordic Computing, Thronheim, 16-18 June 2003.

Dalton, R. J. (2008). *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington D.C: CG Press.

Dupuy, G. (2003). The Icelandic miracle: The internet in an emergent metropolis. *Journal of Urban Technology*, 10(2): 1-18.

Gissurarson, H., & Mitchell, D. J., (2007). The Iceland Tax System - Key features and lessons for Policy Makers. *Prosperitas*, 7(5): 1-19.

Gissurarsson, H. (2004). "Miracle on Iceland". *The Wall Street Journal Online*, 29th January 2004. Website: <http://courses.wcupa.edu/rbove/eco343/040compecon/Scand/Iceland/040129prosper.htm> (Accessed: 2013-07-30).

Guðmundsson, H. J. (2007). "The role of public participation in creating a sustainable development policy at the local level. An example from the City of Reykjavík, Iceland". Report (For publication in: *Local Environment. The International Journal of Justice and Sustainability*), The City of Reykjavik, Department of Environment.

Gylfason, T., Holmström, B., Korkman, S., Söderström, H.T., Vihriälä, V. (2010). *Nordics in Global Crisis: Vulnerability and Resilience*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.

Gylfason, T. (2012). *Constitutions: Send in the Crowds*. Website: <http://notendur.hi.is> (Accessed: 2013-07-30).

Gylfason, T. (2012). *From Collapse to Constitution: The Case of Iceland*. *Cesifo Working Paper*, No. 3770. Munich: Cesifo.

Hardarson, Ó., & Kristinsson, G. H. (2010). Iceland. *European Journal of Political Research*, 49(7-8): 1009–1016.

Hardarson, Ó., & Kristinsson, G. H. (2011). Iceland. *European Journal of Political Research*, 50(7-8): 1002-1003.

- Hooghe, M., & Marien, S. (2013). A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Political Participation in Europe. *European Societies*, 15(1): 131-152.
- Hovgaard, G., Eythórsson, G. T., & Fellman, K. (2004). *Future Challenges to Small Municipalities - The Cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Islands*. Stockholm: Nordregio.
- Icelandic Prime Minister's Office (2008) "Iceland the e-nation Icelandic Government Policy on the Information Society 2008 – 2012". Website: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/information-society/English/nr/2974> (Accessed: 2013-07-30).
- Jónsson, G. (2001). The Icelandic Welfare State in the Twentieth Century. *Scandinavian Journal of History*, 26(3): 249-267.
- Kristensson, R. (2012). *Förenliga motsatser? En jämförande studie om aggregering och deliberation i två e-petitionssystem*. Master Thesis in Political Science. Örebro: Örebro universitet.
- Kristjánsson, S. (2003). "Iceland: A Parliamentary Democracy With a Semi-Presidential Constitution", in Strøm, K., Müller, W., & Bergman, T. (Eds.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Kristjánsson, S. (2004). Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control. *Scandinavian Political Studies*, 27(2): 153-174.
- Kristjánsson & Indridason, I. H. (2011). "Iceland – Dramatic Shifts", In Bergman, T., & Strøm, K. (Eds.) *The Madisonian Turn – Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. University of Michigan Press.
- Ministry of Interior (2012). "Advertisement of the results of the referendum on 20 October 2012". Website: <http://eng.innanrikisraduneyti.is/news/nr/28296> (Accessed: 2013-07-30).
- Prime ministers office, (2008). *Iceland the e-nation Icelandic Government Policy on the Information Society 2008 – 2012*. Website: [http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/Iceland the eNation.pdf](http://eng.forsaetisraduneyti.is/media/utgefidefni/Iceland%20the%20eNation.pdf) (Accessed: 2013-07-31).
- Petersson, O. (2000). *Nordisk politik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Reynarsson, B. (2001). Reykjavík – the Future City. Paper presented at the conference: Area-based initiatives in contemporary urban policy, Danish building and Urban Research and European Urban Research Association, Copenhagen 17-19 May.
- Skaptadóttir, U. D., & Jóhannesson, G. Þ. (2004). "The Role of Municipalities in Innovation - Innovations in three sectors of society in two municipalities in Iceland", In Aarsæther, N. (Ed.). *Innovations in the Nordic Periphery*. Stockholm: Nordregio.
- The Icelandic Government (1996). "Vision of the Information Society". Website: <http://eng.forsaetisraduneyti.is/information-society/English/nr/890> (Accessed: 2012-08-23).
- Trevisan, F., & Oates, S. (2012). *Same Recipe but Different Ingredients? Challenges and Methodologies of Comparative Internet/Politics Research*. Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, New Orleans, LA, August 30<sup>th</sup> – September 2<sup>nd</sup> 2012.
- Wade, R. (2009). Iceland as Icarus. *Challenge*, 52(3): 5–33.





COMMUNITY ENGAGEMENT STRATEGY

# MANY VOICES. ONE COMMUNITY.

# MAYOR'S foreword

Welcome to the City of Wagga Wagga's Community Engagement Strategy. You're reading this because you want to be involved in community decisions that affect you, and you want to know how you can contribute and participate. Council looks forward to your contribution.

Wagga Wagga is made up of a number of diverse and different communities covering a large land area. That means there are many points of view to be considered before making community decisions.

So, what is Community Engagement? Basically, it's information sharing, consultation and active participation between government and communities. There are a number of forms of Community Engagement, which may range from filling out an online survey, to receiving a letter about a neighbour's development application, to attending a facilitated workshop on a masterplan or project.

Council recognises that community members and other stakeholders have a lot to offer in their expertise, skills and experience, and we want to make the most of your knowledge when making Council decisions. Council has a responsibility and influence on matters that affect your lives, and we want your input on such issues. Council needs increasing community participation to ensure that everyone has access to fair and informed decision making.

Council welcomes the increased role that Councillors are expected to play in Community Engagement. As your elected representatives, we encourage you to contact Councillors to discuss the future of the community with us.

Contact details are available via [www.wagga.nsw.gov.au](http://www.wagga.nsw.gov.au) or by phoning 1300 292 442.

We trust that this strategy will smooth the path to good communication. It is with pleasure that I commend Council's updated Community Engagement Strategy to you.



Yours sincerely,

Cr Rod Kendall  
Mayor of the City of Wagga Wagga

# *contents*

---

PURPOSE.....	4
WHAT IS COMMUNITY ENGAGEMENT? .....	5
LEVELS OF ENGAGEMENT .....	6
WHY ENGAGE? .....	7
OUR COMMUNITY .....	8
GIVING EVERYONE A VOICE .....	9
COMMUNITY ENGAGEMENT TOOLS AND ROLES.....	11
METHODS OF ENGAGEMENT .....	14
WHAT NEXT? .....	18
FEEDBACK TO THIS STRATEGY.....	19





# *purpose*

This Community Engagement Strategy has been developed to guide the ongoing communication between Council and the community for planning for the future. An engaged and involved community is one of four key targets outlined in Ruby and Oliver, Council's Community Strategic Plan. Council actively encourages community participation in the governance and decision making process and see that this is an essential factor to successful decision making. Council is committed to having open, honest, respectful and truthful communication with the community and encourages the community to do the same.

Through Ruby and Oliver, the community has told Council that the community should be involved in the development of the city and decision making. This Strategy aims to increase levels of engagement in a way that the community expects.



# WHAT IS community engagement?

The International Association of Public Participation (IAP2) defines community engagement as a planned process with the specific purpose of working across organisations, stakeholders and communities to shape the decisions or actions of the members of the community, stakeholders or organisation in relation to a problem, opportunity or outcome.

IAP2 has been used to shape the future of community engagement at the City of Wagga Wagga, as it is considered best practice in community engagement and public participation. IAP2 is referenced throughout this strategy and the staff toolkit. Community Engagement is also known as Public Participation or Participatory Democracy.

Public participation includes all aspects of identifying problems and opportunities, developing alternatives and making decisions. It uses tools and techniques which are common to a number of dispute resolution and communications fields.

## COMMUNITY LEADS

### COMMUNITY ADVOCACY

Community leads the engagement and the organisation is responsible for the action

### ORGANISATION IMPLEMENTATION

Organisation leads the engagement and the organisation is responsible for the action

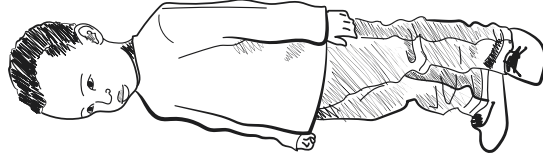
### SHARED LEADERSHIP AND ACTION

### COMMUNITY ACT AND CONTRIBUTE

Community leads the engagement and the community is responsible for the action

### BEHAVIOUR CHANGE

Organisation leads the engagement and the community is responsible for the action



# LEVELS OF *engagement*

The International Association of Public Participation (IAP2) considers community engagement to be any process that involves the public in problem solving or decision making and uses public input to make decisions.

Council has adapted IAP2's approach to define how we at Wagga Wagga City Council communicate with our community.

More information on IAP2 can be found on [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

## IAP2'S PUBLIC PARTICIPATION SPECTRUM

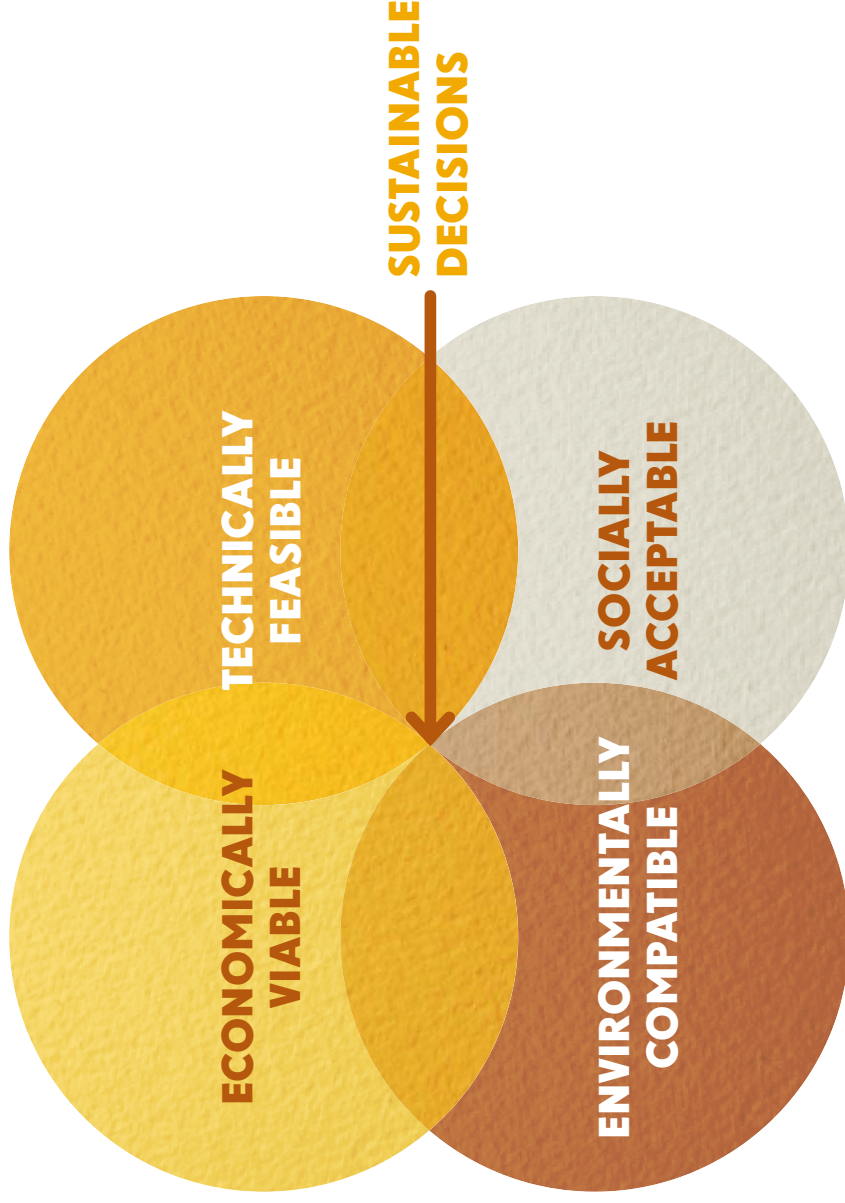
	INCREASING LEVEL OF PUBLIC IMPACT				
	INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
<b>PUBLIC PARTICIPATION GOAL</b>	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problems, alternatives and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis and/or decision.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public issues and concerns are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision-making in the hands of the public.
<b>PROMISE TO THE PUBLIC</b>	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to concerns and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and issues are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for direct advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.
<b>EXAMPLE TOOLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fact sheets</li> <li>• Websites</li> <li>• Open houses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public comment</li> <li>• Focus groups</li> <li>• Surveys</li> <li>• Public meetings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Workshops</li> <li>• Deliberate polling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen advisory committees</li> <li>• Consensus-building</li> <li>• Participatory decision-making</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen juries</li> <li>• Ballots</li> <li>• Delegated decisions</li> </ul>

Source: [www.iap2.org](http://www.iap2.org)

# WHY engage?

Community Engagement provides a valuable link between Councillors, Council staff and the community by:

- Enabling Council to gain a better understanding of local needs
- Enabling the community to be better informed
- Reducing the level of misconception or misinformation
- Ensuring commitment and greater ownership of the final decision by the community
- Encouraging the community to put forward ideas
- To make decisions with the wellbeing of the whole community in mind
- Helping to identify issues which may not otherwise have been considered – others outside of Council may well be the experts
- Acknowledging the basic human need for people to be involved in decisions that impact them
- Enabling Council to make decisions and changes that will be adopted by the community.
- Enabling Council to make sustainable decisions



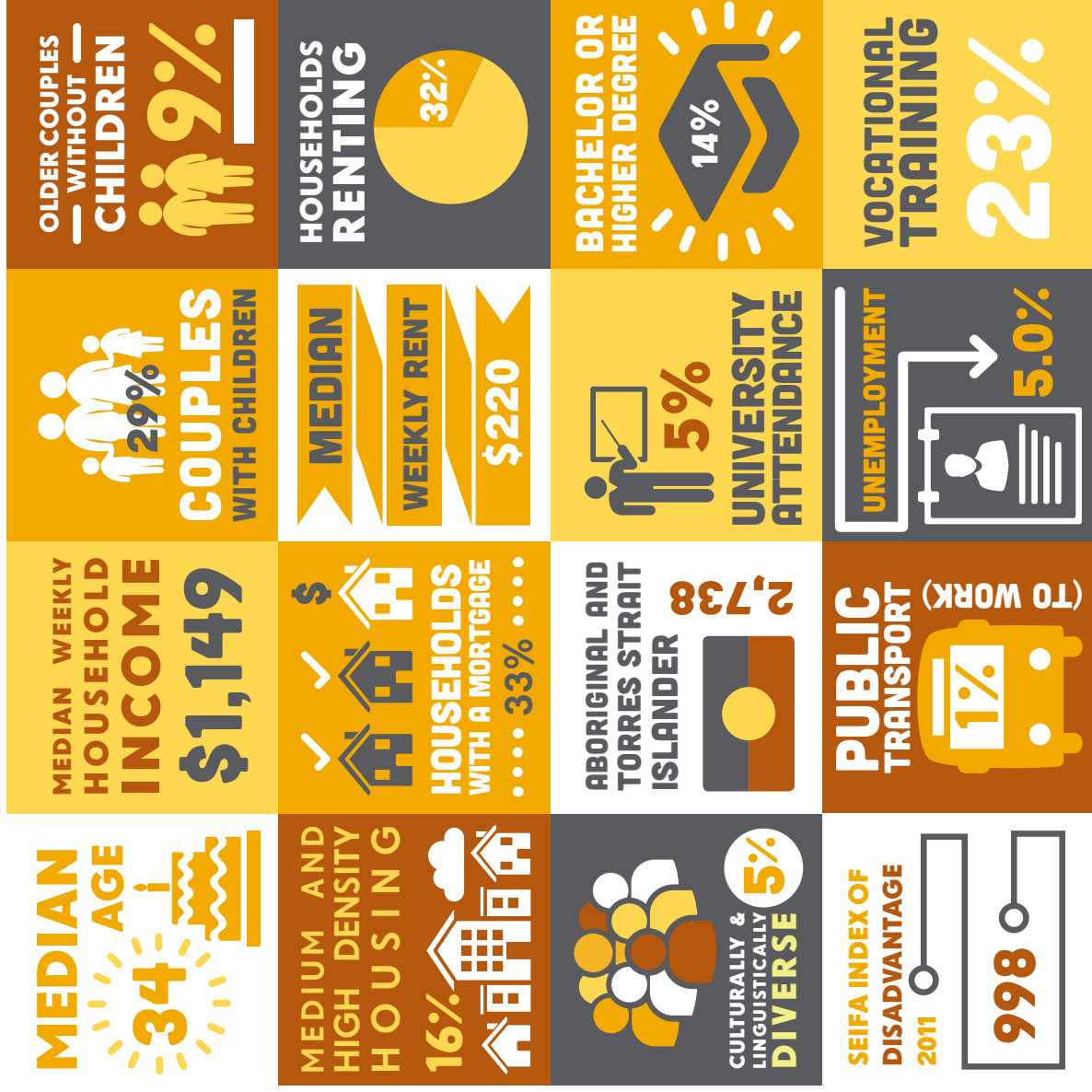
# OUR community

## WHO IS THE COMMUNITY?

Wagga Wagga City is located in the Riverina region of southern New South Wales, about 450 kilometres south-west of Sydney and 460 kilometres north of Melbourne. The resident population was estimated at 62,149 in 2013, with a population density of 0.13 persons per hectare .

IAP2 considers the community to be any individual or group of individuals, organisation or political entity with an interest in the outcome of a decision - they are often referred to as stakeholders. They may be, or perceive that they may be, affected directly or indirectly by the outcome of a decision. Internal stakeholders (individuals who work for or with the decision-making organisation) are also part of the community and the community participation process should reflect their needs as well.

Further statistics regarding the Wagga Wagga community can be found on the Community Profiles link on [www.wagga.nsw.gov.au](http://www.wagga.nsw.gov.au)



Source: Wagga Wagga City Council Annual Report 2013-2014

# GIVING EVERYONE a VOICE

## COUNCIL'S CHARTER

Council's Charter (in section 8 of the Local Government Act 1993) requires Council's to provide directly or on behalf of other governments adequate, equitable, appropriate, efficient and effective services and facilities, after consultation. Council is committed to ensuring that all groups in our community have an equal opportunity to participate and be involved in decision making through the activities which form the Community Engagement Strategy.

## PRINCIPLES

Section 402(4) of the Local Government Act 1993 requires councils to develop and implement a Community Engagement Strategy for consultation with the community which must also be based on social justice principles:

- Equity
- Access
- Participation
- Rights

In all dealings with the community, Council will also employ its Corporate Values:

- Innovation
- Trust
- Respect
- Teamwork

The Community Strategic Plan Ruby and Oliver also has key objectives to achieve community participation in decision-making, with a goal to be 'a community that is informed and involved in decisions impacting on us'.



# GIVING EVERYONE a voice

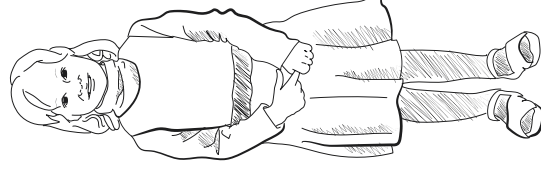
## INCLUDING THE COMMUNITY

Council, in its engagement activities, will make every effort to ensure that all perspectives are considered, in order to:

- Attract and reach a cross section of the community by using a wide range of communication methods
- Invite specific targeted community groups as identified in particular projects
- Accommodate participants' cultural, language, sexuality and other minority groups or groups with special needs
- Involve community groups and individuals who are sometimes hard to reach such as children, young people, people with disabilities, women, socially disadvantaged, people from culturally and linguistically diverse backgrounds and people from Aboriginal and Torres Strait Islander backgrounds

The following target groups have been identified as part of this Strategy:

- Children
- Young people
- Older people
- Aboriginal and Torres Strait Islander people
- People from culturally and linguistically diverse backgrounds
- People with disabilities
- Families
- Villages and rural communities
- Community groups
- Stakeholders (business, government, private)
- Councillors
- Single parents
- Council staff



# COMMUNITY ENGAGEMENT *Tools and roles*

## COMMUNITY ENGAGEMENT AT CITY OF WAGGA WAGGA INCLUDES TWO DOCUMENTS:

### 1. COMMUNITY ENGAGEMENT STRATEGY (THIS DOCUMENT)

- Overview of how Council will engage with the community
- Summary of methods and techniques
- Reference to best practice required under the Act

### 2. COMMUNITY ENGAGEMENT TOOLKIT

An internal intranet based resource exists which provides templates and resources to help Council staff develop a community engagement plan for a variety of projects and policies.

## COUNCILLORS AND COUNCIL STAFF

Community engagement is about ensuring that the community has an opportunity to participate in the decisions made by Council.

A Councillor's role in community engagement is to participate as an elected member, listen to the views of the community and consider these views when making decisions at Council. Community engagement provides valuable opportunities for Councillors to hear and understand the voice of the community and ensure that this voice is properly represented when Council meet and make resolutions which impact the future of our community.

A Council staff member's role in community engagement is to organise and facilitate the discussion, record, provide feedback, evaluate the engagement and consider the community's views when making recommendations to Council.

Both Councillors and Council staff are encouraged not to dominate or direct community discussions, nor to dismiss the community's input. Instead, Councillors and Staff should allow discussions to move forward in an open, respectful and inclusive way.



# COMMUNITY ENGAGEMENT Tools and roles

## COMMUNITY ENGAGEMENT OFFICER

Wagga Wagga City Council values the community engagement process and employs an officer dedicated to the task. The Community Engagement Officer is a communication liaison between the community and Council on various projects and initiatives impacting on the community.

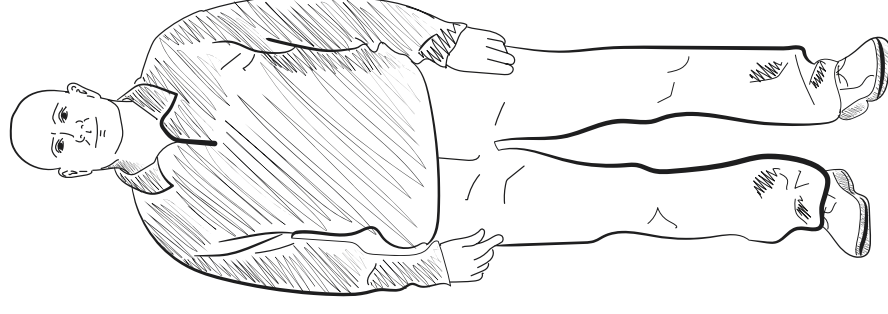
This position is responsible for working as part of the Strategy and Communications team to develop and implement innovative and effective communication and community engagement programs.

The main focus on the position is to provide expertise and guidance to the organisation on Community Engagement approaches and methods. It is critical that Community Engagement is delivered to the community through a strong partnership with the

Community Engagement Officer and the responsible subject matter expert for the project or initiative.

The Community Engagement Officer also provides advice to individuals across the organisation to enable them to effectively use the Community Engagement tools available on the intranet to ensure the community is kept informed, engaged and actively involved.

For more information you can contact Council's Community Engagement Officer on 1300 292 442 or via email: [communityengagement@wagga.nsw.gov.au](mailto:communityengagement@wagga.nsw.gov.au)





**METHODS OF**  
*engagement*

# METHODS OF engagement

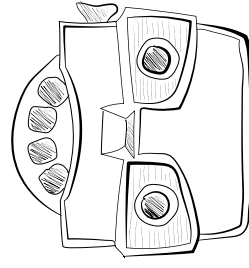
THERE ARE MANY DIFFERENT METHODS TO ENGAGE ALL RELEVANT STAKEHOLDERS ON AN ISSUE, AND COUNCIL WILL USE MULTIPLE TECHNIQUES ON SINGLE PROJECTS TO ENSURE A BROAD CROSS SECTION OF THE COMMUNITY HAS BEEN CONSULTED.

SOME OF THE METHODS WHICH COUNCIL WILL USE TO ENGAGE WITH YOU INCLUDE, BUT ARE NOT LIMITED TO:

## ONLINE

The Your Say Wagga website is a multi-faceted website that allows members of the community to register and contribute to the discussion on a range of consultation projects.

It also provides a platform to keep the community informed on the progress of these projects [www.wagga.nsw.gov.au/yoursay](http://www.wagga.nsw.gov.au/yoursay). This website hosts the People's Panel, an online forum where members



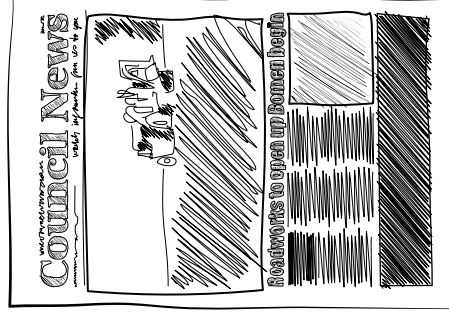
of the community can discuss, in their own time, selected policies and projects being considered or developed by Council [www.wagga.nsw.gov.au/waggaview](http://www.wagga.nsw.gov.au/waggaview)

Information about council activities and projects are placed on City of Wagga Wagga internet site at [www.wagga.nsw.gov.au](http://www.wagga.nsw.gov.au)

## NEWSLETTER

Council News is published in the Weekend Advertiser and in The Leader, which can be picked up for free. An online version is also available to view or subscription for free at [www.wagga.nsw.gov.au/councilnews](http://www.wagga.nsw.gov.au/councilnews).

Council also issues a monthly Development and Building Industry Newsletter which can be viewed at [www.wagga.nsw.gov.au/industrynews](http://www.wagga.nsw.gov.au/industrynews).



# METHODS OF Engagement

## SOCIAL MEDIA

Wagga Wagga City Council has a presence on Twitter and Instagram, which are becoming increasingly useful platforms to communicate with the general public and community leaders about Council activities.



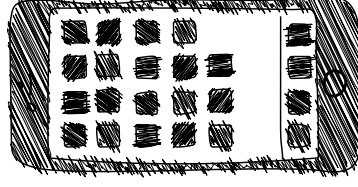
Council uses the #waggaview hashtag whenever it is using either of these platforms for the purpose of trying to boost community engagement, with the intention of trying to find out what the views of the community are.



## SMARTPHONE APPS

81 per cent of Australians own a smartphone and 63 per cent own a tablet, making it easier for users to engage online. Council utilises a number of smartphone apps that make it easier for the community to be engaged, involved and informed.

For example the iCouncil app allow residents to take a photo of an issue that they want addressed and send it to Council where it can be followed up by the appropriate division. The user is able to track the progress of that request by contacting Council on 1300 292 442. The



Wagga Waste app is another example where the user can find information about services, set reminders about regular kerbside rubbish collection, and receive push notifications about waste services such as free tip days and changes to regular collection over holiday periods.

## COUNCILLORS

You can contact any of your elected representatives to discuss issues for the community. Contact details are available via [www.wagga.nsw.gov.au](http://www.wagga.nsw.gov.au) or 1300 292 442. Councillor's also attend many Council facilitated community events in public places, giving community members the opportunity to 'drop-in' and raise issues with their Councillors in person. Information on Councillor attendance at events are promoted through Councils website

## COMMUNITY GROUPS

Community associations and committees are a valuable means of giving and receiving feedback on a range of issues. For a localised issue it may only be selected individuals or associations that are consulted. Where appropriate Council will consult directly with a community group on an as-need basis. Examples of this includes community based meetings as a part of the Flood Futures consultation process: [www.wagga.nsw.gov.au/floodfutures](http://www.wagga.nsw.gov.au/floodfutures)

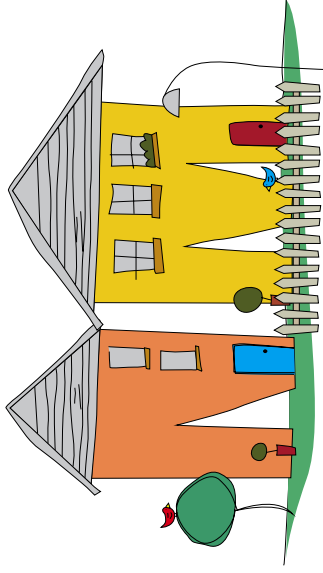
# METHODS OF engagement

## FOCUS GROUPS OR FORUMS

These are discussion groups usually led by a trained facilitator to find out the range of options available on a particular subject. Participants are invited because they are residents or have a particular interest, involvement or stake in the subject being discussed. The group may be comprised of a range of people with particular skills and interests relevant to the particular issue.



## LOCAL NEIGHBOURHOOD



## Neighbourhood Meetings *let's talk*

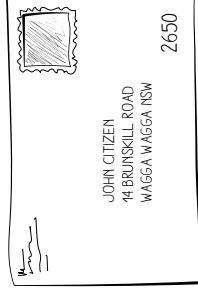
Placing articles on local notice boards, in local newsletters and publications such as community and school newsletters, may also include neighbourhood networks and social groups as a vehicle for communication. Council hosts Neighbourhood Meetings in identified rural villages and small communities, where community members are able to raise issues and speak directly to Councillors and Council staff. The Neighbourhood Meeting schedule is publically available online [www.wagga.nsw.gov.au/neighbourhoodmeetings](http://www.wagga.nsw.gov.au/neighbourhoodmeetings) or by calling 1300 292 442.

## LETTER BOX DROP

Council seeks feedback through unaddressed leaflets or flyers delivered to an affected area. The flyer will summarise the relevant issues and advise of any changes that will affect the resident or business.

## WRITE A LETTER

This is a personally addressed letter to all affected households. It will outline the issues and invite comment. It will always indicate where the comment should be directed within Council. Citizens may, of course, initiate an exchange through this medium.



## RECEIVE PETITIONS

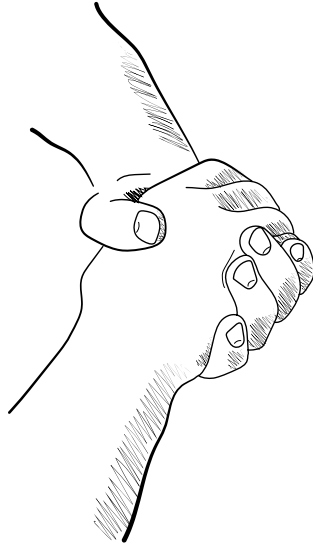
Council receives and responds to petitions generated by residents/stakeholders and reacts appropriately as per POL082 - Petitions Policy.

## **SURVEY**

This is a statistically correct survey or particular qualitative and quantitative data. The data may include individual's attitudes, beliefs or information.

## **SITE VISITS**

Site visits are useful when it is necessary for Council staff or Councillors to be able to visualise the issue or concern being raised by a member of the community, or to meet the community member in their environment.

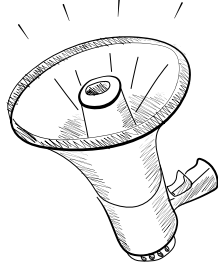


## **PERSONAL BRIEFINGS**

These are held at the request of a member or members of the local community to discuss particular issues with a responsible officer, which may include a Councillor. Initial contact should be made via 1300 292 442.

## **MEDIA RELEASE**

This involves issuing media releases and conducting interviews with local journalists. If it is part of the engagement



process, the Council spokesperson will indicate to the media representative that feedback from the community is valued. The media release will be forwarded to local media and is also available to the community via [www.wagga.nsw.gov.au](http://www.wagga.nsw.gov.au)

## **EMAIL**

Community members can contact Council or Councillors at any time by emailing [council@wagga.nsw.gov.au](mailto:council@wagga.nsw.gov.au)

## **TELEPHONE**

Council is always available on the other end of the phone and has a 24 hour call centre. Contact us on 1300 292 442.



# WHAT NEXT?

## METHODS OF FEEDBACK

We want to make sure that when you have participated in Community Engagement activities, you feel your contribution is valued and utilised during the process. Council undertakes a commitment that:

- Upon completion of a Community Engagement activity, outcomes from the activity will be communicated to all participants
- Information will be provided more broadly to the community outlining the community engagement outcomes, considerations and recommendations made by Council – this will be available on Councils website
- Formal reports to Standing Committees and to Council will contain a statement about how we engaged with the community when providing recommendations

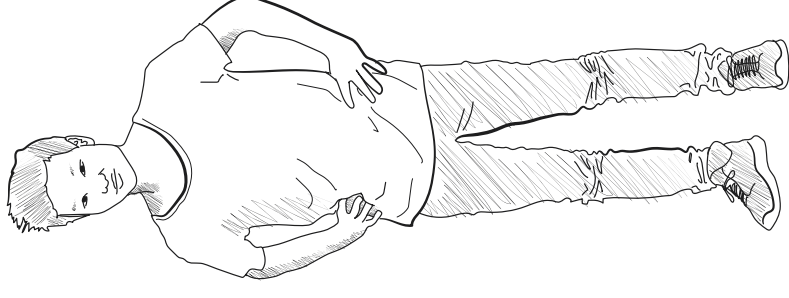
## EVALUATION OF COMMUNITY ENGAGEMENT ACTIVITIES

Staff (and where appropriate Councillors) undertaking engagement activities are encouraged to evaluate the effectiveness of the engagement – this may be via a survey or questionnaire. Your honest feedback will help Council ensure that future techniques used are improved to make them more relevant. All feedback will be considered in the spirit in which it is offered.

## ONGOING COMMUNITY ENGAGEMENT

Council is dedicated to ensuring that ongoing Community Engagement activities evolve to meet the needs of the community. To ensure the ongoing needs of both Council and the community are met effectively, Council will:

- Continually review and update methods of engagement for relevance.
- Try to combine, where possible, engagement activities to ensure convenience, value and reduced duplication of activities



# FEEDBACK TO THIS STRATEGY

YOUR FEEDBACK TO THE  
ONGOING DEVELOPMENT AND  
REVIEW OF THIS STRATEGY  
IS ENCOURAGED.

**FEEDBACK CAN BE DIRECTED TO:**  
[communityengagement@wagga.nsw.gov.au](mailto:communityengagement@wagga.nsw.gov.au)

*or*

**THE CUSTOMER SERVICE CENTRE AT THE  
CIVIC CENTRE, CORNER OF BAYLIS AND  
MORROW STREETS**

*or*

**VIA 1300 2 WAGGA (1300 292 442)**







Wagga Wagga City Council  
Community Engagement Strategy

First adopted 2011  
Revised 2015

City of Wagga Wagga  
Cnr Baylis and Morrow Streets  
WAGGA WAGGA NSW 2650

**P** 1300 2 WAGGA (1300 292 442)

**F** 02 6926 9199

**E** [council@wagga.nsw.gov.au](mailto:council@wagga.nsw.gov.au)

**[WWW.WAGGA.NSW.GOV.AU](http://WWW.WAGGA.NSW.GOV.AU)**

FOUNDATIONS FOR SUCCESS: A STRATEGY TO IMPROVE

# Civic Engagement at The City of Victoria





# Table of Contents

Executive Summary.....	3
Introduction.....	6
Defining Engagement and its Benefits.....	8
Strategy Development.....	12
The Strategy.....	14
Part One: Challenges for Engagement.....	15
Part Two: Recommended Actions.....	19
Part Three: Resources, Training and Tools.....	28
Appendix 1: NCDD Engagement Streams Framework.....	58
Appendix 2: Measuring the Success of Civic Participation.....	67

“Improved engagement cannot be seen in isolation...it should be linked with improved decision-making procedures, improved ways of conflict resolution; and visibly improved responsiveness. If engagement does not lead to responsiveness and tangible results, the vision will not be achieved. Worse, apathy and cynicism will increase.”

Irwin Henderson, community member

# Executive Summary

Like many governments around the world, the City of Victoria recognizes that effective civic engagement is an integral part of good governance, and that the amount and quality of such engagement affects our quality of life. Few municipal governments in British Columbia has taken measures to review and formalized their approach to civic engagement. In 2009, City Council identified engaging with residents as one of its top priorities, following the endorsement of George Cuff's Governance Review and the adoption of the International Association for Public Participation (IAP2) principles for engagement.

This strategy identifies principles and best practices for reaching out to inform and involve citizens in public decision-making. These principles and practices complement the formal channels for public input identified in the Governance Review. While the consultation process for this strategy revealed a keen interest in improving how citizens and community-based organizations could connect more effectively with each other, the purpose of this strategy is to focus specifically on how the City of Victoria can better engage with residents to improve decision-making and service delivery.

## What is civic engagement? What are the benefits of a civic engagement strategy?

Civic engagement is "timely and meaningful citizen and stakeholder involvement in civic priority setting, decision-making, program development, and service delivery". Effective civic engagement is a key part of good governance. Civic engagement improves governance by giving policy makers better information to support their decision-making, program development and service delivery, while meeting rising citizen expectations of government transparency and responsiveness. The goal of civic engagement is not to produce an absolute consensus, but to ensure that the decision-making is well-informed and offers citizens the chance to contribute their ideas and knowledge to policy development. Research

shows that people, service and public trust are linked. An organization's engagement approach has a strategic role in relation to employee relationships, customer service and citizen engagement. A civic engagement strategy helps to ensure that the application of principles and best practices of engagement across the City is consistent.

This in turn assures that civic engagement has a positive impact on City decision-making.

## How was this strategy developed?

This strategy document is the result of a consultation process commissioned by the City of Victoria, and carried out by researchers at HB Lanarc Consultants and UBC. Over four months, input on how to improve civic engagement in Victoria was collected from over 200 citizens, stakeholders, City staff, and local "key informants".

The consultation process revealed a strong desire to build on past successes, to learn from past mistakes, to repair damaged relationships, and to rebuild trust. Another goal is to use current best practices and evolving tools and methods to develop a clear and consistent set of policies and procedures to improve engagement practice.

## Six Challenges for Engagement in the City of Victoria

The consultation process revealed six core challenges facing the City of Victoria's civic engagement efforts.

These challenges include:

1. confusion about roles and responsibilities in engagement;
2. how to set priorities when resources are scarce;
3. how to ensure that engagement efforts are consistent and co-ordinated across City departments and initiatives;
4. how to allocate resources for engagement;
5. how to ensure effective communication about City issues;
6. and how to engage a diversity of stakeholders and citizens in civic engagement.

## Clarifying Role Confusion

This strategy identifies distinct roles for City Council, Staff, and Citizens in civic engagement. City Councillors can strengthen their role as representatives by working with staff and citizens to identify top priorities for civic engagement, by publicly promoting civic participation in engagement initiatives, and by clearly acknowledging citizen input in decision-making. City Staff are best positioned to use their professional expertise in planning, managing and reporting back from engagement initiatives. Public Advisory Committees, Neighbourhood Associations and other stakeholders can assist in setting priorities for engagement and encouraging participation in civic engagement initiatives, while ensuring they are broadly representative of their constituencies. The role of Citizens is to assist in communicating, setting priorities, participating, voicing opinions and listening to others.

The historical public advisory committee structure was commonly referenced and considered fragmented and unclear. At the same time it seemed to often be the one or main form of public input leaving external groups uninvolved or disenfranchised.

## Identifying Priorities

The consultation process revealed some priority areas for engagement and resource allocation. In general, it was agreed that citizens should be engaged as early as possible in the policy development cycle. Citizens were interested in receiving better information about city issues, and the report outlines criteria for providing substantial information on all new initiatives. Citizens were also interested opportunities to have more empowered participation in key policy areas. In consultation with key informants and citizens two policy areas were identified as priorities for more in-depth and empowered participation: the Official Community Plan, and the Community Sustainability Strategy. These far-reaching plans will set a direction for the entire community and thus deserve greater profile and resourcing than would more narrow topics or more localized issues. In addition, citizens should be periodically consulted about their priorities for engagement.

## Ensuring Consistency & Coordination

Improving the consistency and co-ordination of the City's civic engagement initiatives was seen as key to maintaining trusting relationships and building a more engaged citizenry over time. The City's approach to customer service came up frequently as the often the first concern citizens had about barriers to accessing information or service. This report recommends implementing several internal systems for meeting this challenge. The systems include developing internal tools to ensure the application of guiding principles, using a consistent engagement planning process and tools such as project and consultation management software, and using metrics to evaluate engagement success. To increase the capacity of staff in using consistent systems the report recommends that staff training and knowledge-sharing opportunities be implemented across City departments.

## Allocating Resources

With priorities established, roles clarified and systems standardized, resources dedicated to engagement will be used more efficiently than before. However, the City must still ensure adequate resourcing of engagement efforts and must build this into budgets. Resourcing includes allocating time and staff support for planning, implementation and evaluation of civic engagement processes. Resourcing must also support training, organization-wide learning, expanded communication efforts, and consultation software mentioned above. The City should centralize an Office of Civic Engagement to help align City project management and planning areas to engagement resources and to implement consistency and co-ordination measures across the corporation.

## Improving Customer Service and Communication

The report recommends strengthening the ethos of City Communications towards two-way dialogue and investment in relationships. It also highlighted the need for more centralized, one-stop opportunities for customer service. A coordinated approach that provides increased opportunities for dialogue, improves ease of access to information, and ensures the use of standardized communication tools is already under development. Highlights of this approach include centralized customer service opportunities, making information easier to access electronically, ensuring timely notice of Council business and civic engagement opportunities, clarifying correspondence practice to ensure realistic expectations about feedback to city, centralizing customer services online, and developing outreach program “go to where the people are” a constant presence, not issue or project specific.

## Embracing Diversity

The strategy recommends that the City acknowledge and identify the needs and interests of distinct stakeholder groups in public engagement, and offers tools and strategic actions to accomplish this goal. A primary function of the Office of Civic Engagement would be to explore and “develop preferred ways to engage” with diverse stakeholders. The strategy also identifies common barriers to engagement, and identifies techniques for engaging underrepresented populations.

## Planning Tools and Resources

With the approval of this strategy, City staff will have increased responsibilities in terms of the number, scope and quality of engagement efforts they will be expected to lead or participate in. The final section of this report offers tools and resources to enhance the City’s capacity to effectively plan, manage and evaluate civic engagement. These tools include a series of “12-Steps to Successful Engagement” to think through the issues and design and deliver an effective engagement program; a “Techniques Toolkit” that is organized around the purpose of the engagement – to inform, to consult and involve, or to collaborate and empower; and a “Further Resources” section that provides links to other toolkits, frameworks, and websites that can be drawn from as needed.



# Introduction

Like many governments around the world, the City of Victoria recognizes that effective civic engagement is an integral part of good governance, and that the amount and quality of such engagement affects our quality of life.

This is because citizens and stakeholders have tremendous amounts of useful knowledge, ideas and energy to share with elected officials and municipal staff as they identify and examine community issues, as tough decisions are made, and as they develop and deliver policy and program responses for the common good.

In March 2009, City Council identified improving how the City (council and staff) engages with the public as one of its seven top strategic priorities. Council then agreed to develop and implement a “civic engagement strategy” to improve the scope, quality and efficiency of its interactions with citizens and stakeholders.

In June 2009, City Council also adopted the following principles from the International Association of Public Participation (IAP2):

1. Those who are affected by a decision have a right to be involved in the decision-making process
2. Promise that the public’s contribution will influence the decision.
3. Promote sustainable decisions by recognizing and communicating the needs and interests of all participants, including decision makers.
4. Seek out and facilitate the involvement of those potentially affected by or interested in a decision.
5. Seek input from participants in designing how they participate.
6. Provide participants with the information they need to participate in a meaningful way.
7. Communicate to participants how their input affected decisions.

To ensure progress on these principles, engagement practitioners and researchers from HB Lanarc Consultants and UBC were contracted to develop the “civic engagement strategy” in consultation with elected officials, staff, and especially with City residents. This document brings together strategies, policies, procedures and tools for improved engagement with the City, building on the IAP2 principles.

Related objectives of this strategy are to:

- Better understand the diversity and strength of public opinion
- Reach the “silent majority” of citizens more often
- Share different viewpoints and learn from each other
- Generate new ideas and solutions
- Build trust in decision-makers and more organizational capacity
- Enhance community capacity and social connections
- Identify barriers for engagement with “hard to reach” sectors

Finally, the “civic engagement strategy” must build upon the Governance Review recently endorsed in 2009, weaving engagement into the new framework of public input processes mentioned there.

George Cuff, in *Cuff’s Guide for Municipal Leaders*, writes that engagement helps councils to meet their primary governance objective:

The public understands that those they elect are expected to provide governance leadership to the municipality in terms of the presumed policy interests and preferences of the public.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> George Cuff, *Making a Difference: Cuff’s Guide for Municipal Leaders*, Municipal World, 2007, p. 27.

The Cuff Governance Review recommended the use of four main structures to ensure regular channels for civic engagement:

- Advisory Committees
- Neighbourhood Associations
- Presentations to council by groups or citizens
- Public dialogue sessions at the start or end of a Governance and Priorities Committee or standing committee meeting

We feel that these structures offer regular, routine and useful ways to access municipal government, keeping it transparent and accountable to residents and stakeholders. With ongoing effort to improve their connection to council decision-making and areas of staff responsibility, these structures will influence the overall direction of City policy, build trusting working relationships, and provide a necessary foundation for connecting with a broader cross-section of the public. Their potential for enhanced engagement is substantial and must be taken seriously, paying particular attention to the current and future role of neighbourhood associations.

However, one limitation is that these structures do not offer enough avenues for engaging with people who may be interested in the issues, able to contribute, or who will be affected by related decisions, but who lack the information, time and/or knowledge to seek out city staff, administrators, and council in these few ways. This was confirmed by the input received throughout the process.

The City recognizes that a more fully developed civic engagement strategy involves reaching out to engage citizens where they work and live, raising awareness and “opening doors” using innovative tools and channels, rather than expecting citizens to always come to the City. This report identifies additional methods for engaging the public that complement the four structures identified in the Governance Review, and suggests a further effort to develop these four structures as engagement vehicles.

Finally, there are arguments to be made for community-building efforts by government in the exercise of its various duties. While the consultation process for this strategy revealed a keen interest in improving how citizens and community-based organizations could connect more effectively with each other to enhance community well-being, this strategy consciously focuses on improving the City of Victoria’s capacity to engage effectively with residents to improve decision-making and service delivery.

This reflects the original direction given by City council, and the effort to build a sound foundation for engagement that can be expanded and enhanced later on.

## Focus On...Definitions

This strategy makes numerous references to “stakeholders” and “citizens”. During the consultation for this strategy, we applied the following definitions:

- **Stakeholders:** Organizations, community groups, and more formal associations that are representative of the wider community and have related interests.
- **Citizens:** The wider community and the general public, including people who are not officially voters.

# Defining Engagement and its Benefits

We define civic engagement as “timely and meaningful citizen and stakeholder involvement in civic priority setting, decision-making, program development, and service delivery”.

Improving how government bodies engage is a hot topic across the country, and has special relevance to BC. In November 2008, the Auditor-General of BC produced a report titled *Public Participation: Best Practices and Principles for British Columbia* which stated that governments are increasingly “...engaging the public in a range of public participation activities in order to be more transparent and demonstrate that significant decisions have been made with external views in mind”. (p.5)

In fact, increased efforts are now being made in municipal, regional, provincial and federal governments to engage more effectively, ensuring that the ideas and suggestions of citizens and stakeholders are actively sought, listened to and used as decisions are reached and programs developed.

The ultimate goal of efforts to enhance and expand civic engagement is to improve government decision-making, make information for citizens easier to access, and offer more – and more varied – opportunities for citizens to have input into matters that affect them.

This movement also seeks to meet rising citizen expectations of openness and responsiveness, to improve the quality of decisions reached and the effectiveness of programs and services, and to help government better address the range of issues that communities now face.

The core rationale for this shift is to improve governance:

“By moving away from a silo-based approach to a more integrative process involving further understanding of what citizens truly think and value, trust and confidence in government will be strengthened, in turn improving government's ability to deal with the complexity of the issues”<sup>2</sup>

While engagement is becoming more commonplace, it is also expanding in scope and richness. To quote one practitioner:

“The field of civic engagement is advancing along several dimensions: scaling-up both in numbers and diversity of people involved; increasing the continuity of participatory mechanisms over time; strengthening the links between dialogue, decision-making and action...and increasing community capacity for collaboration.”<sup>3</sup>

In addition to finding common ground and improving the perception that decisions are fair, civic engagement has additional benefits for policy makers and citizens.

For policy makers and staff, civic engagement enables them to hear new perspectives, learn new things, and gain more representative input that improves decision-making and the policies, programs and services that follow. From the perspective of citizens, increased opportunities for engagement and collaboration with government deepen citizens' impact on, understanding of, and ownership of the decisions reached.

2 Sandra Klashinsky, “Public participation: Sustainable solutions require shift in decision-making process,” *Canadian Government Executive*, January 2010, p. 24

3 Patricia A. Wilson, “Deep Democracy: the inner practice of civic engagement”, *Fieldnotes: a newsletter of the Shambhala Institute*, Feb 2004, issue 3, p.5.

Other possible benefits include:

- Greater accountability to and transparency for the public
- Increased understanding between the public, staff, and elected officials
- Reduced conflict between different interests
- Improved efficiency of decision-making and implementation
- Promotion of organizational learning, improving service delivery
- Better solutions and products, more responsive to community needs/priorities
- Identifying and bringing community resources to bear on mutually agreed challenges and opportunities

However, the goal of civic engagement is not to achieve absolute consensus or agreement, nor is it to delegate the final decision to the community.

Mayor and council, better informed by constructive citizen and stakeholder input, will still have to make the difficult decisions demanded of them, and some stakeholders and/or citizens will not like some of these decisions.<sup>4</sup>

Rather the goal of civic engagement is to create opportunities for citizens from different points of view to come together to share their opinions with staff and elected officials, to listen to and learn from everyone concerned, and to assist decision-makers as they move forward in solving common problems.

Also, two US practitioners recently concluded that using a “problem solving approach” that respects differences while engaging different viewpoints can yield new insights and new ways to move forward:

“In a world defined by flux and contingency, the ability to bring alternative viewpoints to bear on a problem is crucial...Paradoxically, [this] increases the chances that participants will, despite their many real differences, be positioned to identify and pursue new, unforeseen and unexpected directions for working together.”<sup>4</sup>

Even when it proves difficult to find common ground, good civic engagement enables elected officials and staff to show that they understand and take into account different points of view in decision-making. Research also shows that citizens feel that being heard is an important part of a fair process, and that fair processes make it easier for citizens to accept outcomes they do not like (e.g. Lind and Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, 1988).

Victoria resident Blair Humphrey summed up this perspective this way:

“Council will always have to make difficult decisions, which will not please some of the citizenry. Being able to show how all aspects of an issue were considered, and having good reasons for making a decision, will minimize the negative aspects of these decisions.”

In addition, engagement also has a critical impact on creating trust and confidence in public institutions. A recent article in *Canadian Government Executive* highlighted findings from a BC Stats report:

“The most interesting finding by BC Stats were that a) a 2-way relationship does indeed exist between employee engagement and client satisfaction” and that b) a 2 point change in employee engagement scores is associated with 1 point change in service satisfaction scores. The results also show that by improving citizen satisfaction scores, we can generate greater employee pride and commitment.”<sup>5</sup>

### A critical image regarding engagement

The BC Auditor General's report provides a very useful image of a “continuum of engagement”, where the role and input of citizens in civic decision-making becomes stronger as you move towards the right hand side of the continuum. Their version reflects many elements of the IAP2 continuum of participation, and both stress that each level of engagement builds upon the previous one (starting with “Inform”).

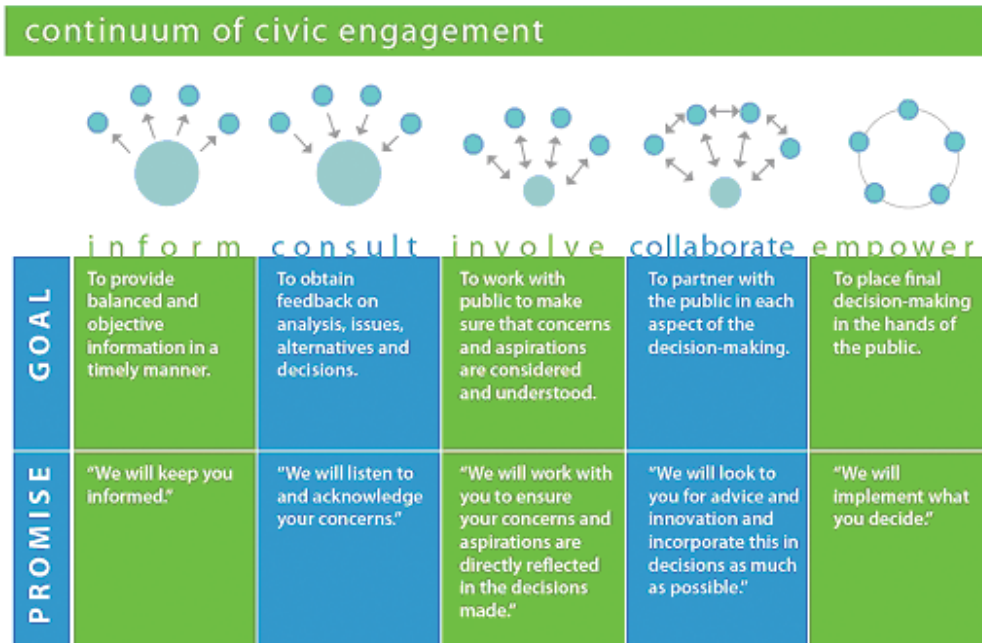
During development of this strategy, the continuum image was helpful in eliciting constructive comments about when the City should act in each level of participation, and in terms of exploring how to perform more effectively in the first four levels. It also emerged that the City had little capacity to support activities in the “empower” stage, since it was restricted from surrendering decision-making power to citizens by legislation, and since final decision-making was seen as core to the role of elected officials.

The continuum image is also helpful in that it describes the nature of the interaction at each level and defines both the objective and the commitment when engaging citizens at each level.

4 Alison Kadlec and Will Friedman, “Deliberation and the Problem of Power”, *Journal of Public Deliberation*, p. 14–15

5 Ralph Heintzman and Brian Marson, “Linked In: Research Proves that People, Service, and Public Trust are Linked”, *Canadian Government Executive*, January 2010, p. 12

We have slightly modified the image after much discussion, and present it here to ensure it remains a central element of this strategy:



Source: IAP2; Auditor General of BC

Finally, please note that later in this document we provide tools that equip City staff to assess when and how to act at different points on the continuum in a given engagement effort.

## Case Study: Downtown Late Night Task Force

Rowdiness, fighting, and street noise were some of the problems plaguing downtown Victoria in the late night hours. With a large student population, little night-time transit, and entertainment options centered on drinking, it was not surprising that downtown Victoria's reputation was suffering. In the summer of 2009, Mayor Dean Fortin formed a task force in partnership with the Chief of Police Jamie Graham and Councilor Charlayne Thornton-Joe to examine the situation and put forward recommendations for change.

### Process

The Task Force's goal was to create a strategy, based on community input, which would ensure that the city could maintain a safe and vibrant downtown in the late night. The Task force invited a broad range of stakeholders, including students, the restaurant and bar industry, and taxi operators, to participate in individual meetings over a two month period. During the meetings, participants were asked about their key concerns, proposed solutions, and the role they could play in advancing these solutions.

The Task Force then came back to the entire group of stakeholders in August to present what they had heard, to which they received a good level of support and further feedback. The final report, released during a press conference in November, had overwhelming levels of approval.

The City began implementing some of the recommendations in December, including putting in place more late night buses and transportation options such as taxis in supervised queues, increasing police and bylaw enforcement presence, and encouraging more food vendors in those areas, as well as setting up a Late Night Great Night Committee with stakeholders to enhance late night vibrancy and encourage the development of more activities and events downtown.

### Factors for Success

- **Be transparent:** The process was extremely open and transparent, right from the start. Some stakeholders initially had reservations about the City aiming to "shut down" downtown, but it quickly became clear that the Task Force was genuine about gathering the community's knowledge on the challenges and possible solutions.
- **Create ownership:** Stakeholders were invited to propose their own solutions to the problems they identified, which created ownership over the strategy that emerged later.
- **Explain why certain recommendations were chosen over others:** The final document not only reflected the input gathered, but it also explained why certain recommendations from stakeholders had not been implemented – thus preventing people from feeling that they had been unfairly excluded. The message from the Task Force was, "We hear you. We agree these are the issues. Let's work together to find some solutions."
- **Keep a positive focus:** An important lesson learned during this consultation was that if you wanted to make downtown a better place, you had to "open doors" and create opportunities, not just clamp down on problems. In the end, the process won over the most severe critics, realizing that the City was not trying to shut down the city centre, but simply trying to make it a better place.
- **Articulate a clear goal that is shared among stakeholders:** Different perspectives and experience will inform a strategy to meet the goal within resources available.

# Strategy Development

Over four months, input on how to improve civic engagement in Victoria was collected from over 200 citizens, stakeholders, City staff, and local “key informants”. This reflected council direction to collect a variety of perspectives on these issues from a broad range of people in the Victoria community.

Activities included:

- 5 Key Informant Interviews and 7 Stakeholder Interviews, detailed one-on-one interviews with the following questions:
  - On what issues do you currently engage with the City?
  - What stories of successful engagement do you have to share? What made it work well?
  - What issues might you like to engage more on?
  - How would engagement best be done, in your view? What can the City do better?
  - Is there anything about your organization or the people you represent that the City doesn't understand or should know, that would affect how they work with or communicate with you?

Participants included representatives from Our Place, the Victoria Youth Council, the Intercultural Association, the Victoria Disability Resource Centre, Pacifica, the Sierra Club, Sustainable Energy, the Burnside Gorge Community Centre, and Wise Democracy

- Public Ideas Forum (PIF), an interactive and family-friendly event for the public. Boards have been appended to website.
- *IdeaScale*, an online discussion forum with voting capacity, generated 28 distinct ideas, with 24 informative comments, and approximately 1,100 votes (estimate 70-80 distinct participants so far)
- 2 focus groups with youth and immigrants to determine ways to address barriers to engagement and encourage more diverse voices (14 participants)
- Several workbooks completed – about 30 people participated in total.
- Email input from the community (29 emails)
- Discussion Pages on City of Victoria Facebook page
- Staff workshop held with 20 managers or senior program staff

- Council workshop for Mayor and Council
- Director Steering group
- Ongoing research into best practices for citizen engagement
- Over 12 submissions of public input into the first draft of the strategy

The rationale for this strenuous effort to reach out was that by moving beyond the input of just an “informed and connected minority”, the mix of people taking part in this and future civic processes and projects would be broadened and enriched, availing consultants, staff and council of different ideas, knowledge and perspectives that would benefit the project. Given the success of this outreach effort, the next citizen's survey conducted by the City will make further efforts to ensure representative input.

The input gathered directly informs this document and shows that there is a high level of interest and enthusiasm for meaningful civic engagement among City of Victoria Council members, staff and citizens.

Key findings include:

- City Council has shown a serious commitment to engage the public through its efforts to review and update its systems for governance and civic engagement. This has resulted in implementation of the Governance Report recommendations which have streamlined advisory structures and processes, confirming improving engagement and communications as Council priority, the current civic engagement initiative, observations made from the recent Alternative Approval Process, and an Official Community Plan update with an ambitious engagement target. Council's support for engagement, setting it as a priority and adopting the IAP2 principles, has continued with strong interest in and support for this initiative over the last few months, and will be drawn on again as the strategy moves into implementation.

- City Staff enthusiasm for engaging the public was evident as they shared what has succeeded in past engagement efforts: working with community organizations, reaching out to citizens where they live and work, and injecting civic engagement with celebration and fun. City staff have a strong desire to better understand and respond to resident priorities as they work with Council to develop and implement city policy. Staff are willing to engage in dialogue-based activities, learning from and drawing upon citizen and community ideas to improve projects and programs.
- Citizens reported numerous positive experiences with the City's civic engagement efforts, while also documenting areas and examples where their expectations were not met. Even more important, citizens were generally appreciative of the city's new efforts to improve and expand engagement, and were generous in offering ideas for how this strategy could deliver maximum benefit.
- There is a deep pool of engagement interest and capacity in the citizens of Victoria. Those who expressed a lack of confidence or distrust in historical experience did express a keen interest in seeing improvement.

At the same time, the consultation process has produced a clear picture of the core challenges that must be addressed. The six main challenges that the rest of this strategy seeks to address are:

1. **Role Confusion** – Clarifying the different roles and responsibilities of Council members, staff and citizens in civic decision-making, project and program design, service delivery, etc. Clarifying who makes policy, program and project decisions in our system of municipal governance. The roles of advisory committees require clarity.
2. **Prioritization** – Identifying areas and topics where civic engagement is most needed, as each issue requires a different level of engagement and resources are limited.
3. **Resourcing** – Ensuring that the top priorities for engagement receive enough resources to be done well and not raising false expectations about staff capacity to engage on all possible topics.
4. **Consistency & Co-ordination** – Ensuring clarity in how and when various engagement efforts are undertaken by and with the city, and coordinating efficiently across and among city departments and programs.

5. **Customer Service and Communication** – Ensuring that the public is aware of engagement policies and the processes they can participate in, as well as communicating back the results of engagement efforts to those concerned. Focus on provision of quality information and improved access to information.
6. **Diversity** – Recognizing that the community is not homogenous in its interests, preferred input methods, or understanding of City processes. Ensuring that resources, training and tools for outreach allow for more representative input.



# The Strategy

Overall, citizen and stakeholder consultation (supported by council, staff and citizens) during development of this civic engagement strategy revealed a strong desire to build on past successes, to learn from past mistakes, to repair damaged relationships, and to rebuild trust.

Another goal is to use current best practices and evolving tools and methods to develop a clear and consistent set of policies and procedures for engagement.

This strategy draws heavily on the public input gathered at all stages, as well as on comments and advice from City staff and council, and blends this with findings from research.

- **Part One** details key challenges for engagement identified by City Council, staff, citizens and community groups.
- **Part Two** then lists the main strategies that will to address these challenges.
- **Part Three** identifies key resources and tools required to fully implement this civic engagement strategy.

Note that all recommendations and wording in this document are submitted by the consulting team and will require review and formal acceptance by council.

## PART ONE:

# Challenges for Engagement

The consultation process produced a clear picture of six key challenges for meaningful and productive civic engagement in the City of Victoria. They are:

### 1. Role Confusion

Members of council, staff and citizens reported confusion and uncertainty about the role that each party should play in City decision-making. As elected officials, Council members are legally responsible for City decisions. Because they bear this responsibility, there was some uncertainty about the degree to which public and stakeholder input should impact the decision-making process. Because of this uncertainty, City staff reported sometimes having difficulty developing civic engagement processes that were timely and relevant for citizens.

Citizens themselves were not sure of the role their input was supposed to play in City decision-making, and expressed frustration when their input did not appear to have a direct impact on City decisions. One example is that both staff and residents recognized that neighbourhood associations have an important role to play in civic engagement, but some were concerned about the degree to which they could act as representative institutions.

Finally, the Governance Review suggested that the existing Public Advisory Committee structure be realigned to clarify and better support the formal governance structure of the City. Although the structure is clearly laid out in the Review, the mandate and function of City advisory committees (especially as related to decision-making and selection process) has not yet been fully articulated and implemented, and in some cases has become unclear as it did not articulate the role of administrative advisory committees and working groups.

In short, there are a variety of challenges with respect to the roles and responsibilities of Council, staff and citizens. Part Two of this report clarifies the roles and responsibilities of each party as a key strategy for improving the transparency and consistency of civic engagement. However, more work is required to clarify terminology and types of advisory committees used within the City of Victoria.

### 2. Prioritization

Civic engagement takes time and resources, both of which are in limited supply. Given limited resources, and a decentralized approach to engagement, City council and staff are concerned about when to organize large-scale and resource-intensive civic engagement, and when smaller-scale engagement was more appropriate. For which policy issues is it most important to engage in-depth? How should these be resourced within the City, and will the resources be made available? Which issues require more of a one-way information approach, and which require more robust efforts at further points on the engagement continuum? How can we reduce consultation fatigue and confusion among some stakeholder groups as they try to determine when and how they are to engage?

These issues present real challenges for the transparency, consistency and efficacy of engagement efforts. Part Two reports on the initial civic engagement priorities identified through the consultation process and make recommendations about how to manage the prioritization process in future.

### 3. Resourcing

Given competing demands and priorities from citizens and council, we recognize that there are limits to staff and organizational capacity to engage. Not every issue or concern deserves or can expect to receive extensive engagement effort, which poses as challenge in a community that has high expectations for providing input on City matters. When priorities are established, an appropriate engagement approach must be developed to meet those priorities, and there must also be sufficient staff and financial resources to complete the work or expectations will not be met and relationships damaged.

It should also be recognized that some stakeholders and citizens are also constrained by capacity constraints and can feel overwhelmed by the amount of consultation being asked of them. Expectations management appears to be a key issue going forward, since Victoria citizens and stakeholders seem to have very high expectations on many issues for their local government.

#### 4. Co-ordination & Consistency

Another issue identified by staff was how and when to use what kinds of civic engagement methods when timelines and resources were often limited. Citizens were confused as to why particular methods or processes were used to discuss a specific topic, yet a different method was used elsewhere. The approach applied by each department appears to vary significantly. Fairness and transparency were related concerns.

Citizens were also particularly concerned about engagement efforts that appeared to have little impact on decision-making, and wanted to avoid having engagement occur after key decisions had taken place. How and when input informs decisions was often noted to be unclear.

Part Two identifies strategies for ensuring that civic engagement processes happen in a timely and appropriate way, follow best practices of civic engagement, are supported by adequate resources, and are well co-coordinated with other City efforts. This must be a focus of implementation efforts for this strategy, since current organizational structures and culture are not necessarily conducive to civic engagement, and since capacity is stretched in attempting to ensure effective program and service delivery.

#### 5. Customer Service and Communication

Citizens are interested in having more timely and easy-to-access information about city processes, policy issues, programs, etc., and sees this as providing a basis for improved engagement. Navigating the many areas of City Hall and departments was noted as a significant barrier to receiving information and access to staff. A particular challenge for citizens, staff and Council was communicating clearly about the role and impact of citizen input on decision-making. There was a general consensus that the website must be updated as a foundational communications tool. Finally, there was a concern expressed by some that the historical communication approach was predominantly one-way rather than dialogic in nature. For some, they were satisfied with information and awareness and did not want to be more involved.

Part Two identifies strategies to address each of these communications challenges.

#### 6. Diversity

Different but useful perspectives on various issues can be gleaned from effective engagement efforts of citizens and stakeholders representing different socio-economic, cultural or demographic groups. Rejecting a “one-size fits all” approach and using multiple and/or customized approaches to draw in the voices and ideas of groups who are rarely effectively engaged is a key consideration of this strategy. The City must recognize that certain segments of the population experience barriers even at the “inform” stage of the engagement continuum, and that special effort must be made in this regard.

## Focus on...Barriers to Engagement

One of the goals of the Civic Engagement Strategy is to encourage more representative and broader engagement, not just for the “silent majority” who do not often get involved, but specifically for people who experience additional barriers, such as immigrants, youth, single parents and people with disabilities.

A great deal of effort was made during the information-gathering stages of this project to speak to a sample of these groups to learn how the City of Victoria could facilitate their involvement and remove barriers.

Some Victoria Quick stats:

- 60% of residents rent
- 21% of residents are single parents
- Household median income is lowest in the Region at \$38,888
- 12% visible minorities
- Largest demographic group is 25–39

Source: Census Canada 2006

Although these groups were diverse, it became apparent as we delved into the issues that the challenges they faced in terms of civic involvement were surprisingly similar:

- **Lack of knowledge about engagement opportunities at the municipal level:** Most people were unaware about ways in which they could become more involved. It was felt that the City did not do enough to promote or encourage civic participation, and many people mentioned that the City had a reputation for being “unwelcoming”, citing examples ranging from the layout of City Hall to the layout of the City website.
- **City’s reputation for being “indifferent” to diverse groups:** Many groups felt that they had not been invited to “sit at the table”. Although they may not have been specifically excluded, they were not actively included. Experiences ranged from organizations who felt ignored, to organizations who felt they had been invited to sit on Committees only as an afterthought.

## Case Study: Dockside Lands Redevelopment Project

### Background

The Dockside Lands, a 12 acre area, is an integral part of the Victoria Harbour. Dating from 1884, the area had been a vital part of the local economy, used for heavy industry such as shipping, railway works, and asphalt manufacturing. However, due to this history, the area was considerably contaminated by industrial waste. In 1989, the City of Victoria purchased the Dockside Lands from the Province of British Columbia for the sum of one dollar and the servicing costs to nearby Provincial Lands and all of the Dockside Lands. For the next 12 years, the City was unable to do much with the land, due to the unknown levels of environmental contamination and the consequent reluctance of the real estate industry to build there.

In 2002, the City prepared a business case for the Dockside Lands to assess potential development opportunities. Integrated project management and rigorous community engagement resulted in one of the most innovative redevelopment proposals by a Canadian municipality, to create a mixed-use community of 2500 residents and include live/work, hotel, retail, office, and light industrial uses. The Dockside Green community now stands out for its leadership in environmental sustainability, having won numerous awards including the 2006 Smart Growth Award, and in 2008 the Synergy building won the highest LEED Platinum rating in the world.

### Process

Preparing the business case involved two community consultation phases. The first was several open houses held following the release of the business case in order to inform the community of the basic issues and initial pro forma analysis. With the input received at the open houses and direction from the Steering Committee and Council, the options which met the “minimum break-even” policy were reviewed and “proformas” undertaken on the potentially viable land use, density and community amenity options.

Two viable options emerged from the review: the light industrial park option, and the mixed use option. These two options were taken through another set of open houses to present the information and gather feedback. A significant number of meetings were also held with the project manager and members of the Victoria West Neighbourhood Association, including an informal meeting at the start of the project to identify concerns.

### Factors for Success

- **Commit to communication:** A commitment was made at the beginning by the project manager to ensure communication and involvement of the community at key stages throughout the process. It was realized that the project had little chance of success without the community's support because previous attempts to develop the land had been derailed by fierce local opposition.
- **Meet informally:** informal meetings between staff and concerned citizens were key to addressing community concerns, whether in restaurants, parking lots following the original meeting, or through phone calls. Due to time and resource constraints, constant community consultation was not possible, but frequent information exchanges at critical project stages and open, informal communication were important to the project's success.
- **Provide options:** Providing the public with options allowed them to learn about each option in turn, further understanding, and influencing the choice of a preferred option. The choice gave them ownership of the project, rather than setting up resistance to an option chosen by other.

Source: P Welbourn, H Cleghorn, J Davis, S Rose, *The Story of Brownfields and Smart Growth in Kingston, Ontario*, pp 252 – 267, 2008.

## PART TWO:

# Recommended Actions

### 1. Role Clarity

Recommended Action: Establish clear and distinct roles and responsibilities for Council, Staff and Citizens around civic engagement.

#### Recommended Roles:

**City Council:** Although Council is formally responsible for municipal decision-making, this responsibility is granted on the understanding that Council will represent the interests and values of the community. Civic engagement offers the opportunity for Council members to deepen their role as community representatives.

With respect to civic engagement, this report recommends that each Council member's role is to:

- \*Represent their constituents by staying in touch and working with citizens to determine top priorities for engagement. Options for "staying in touch" include attendance by Councilors at community meetings and events, providing open office hours for members of the public, and/or maintaining an email contact list of interested citizens.
- Work with staff to identify areas where public input can and will make a meaningful difference to decisions that council must make, and help set engagement priorities for the City.
- Help raise the profile of the City's engagement initiatives and input opportunities in order to ensure a high rate of participation by a wide range of citizens.
- Direct citizens to the established processes for garnering, monitoring and compiling input, and avoid circumventing these.
- Allow staff to take the lead role in identifying best practices and methods for engaging the public on various issues.
- Ensure that citizen demands for engagement opportunities are balanced with awareness of resource and capacity limits.
- Ensure that community input is well documented by staff, and that communication efforts are as complete and well-timed as possible
- Consider input gathered from citizens and stakeholders when making decisions, and clarify the rationale for decisions reached by council.

- Ensure time and resources are allocated to support successful engagement efforts
- Clearly articulate terms of reference and selection process for all advisory committees used to inform decision-making.

**City Staff:** It is important to separate the role of Council from that of staff. While Councilors are well positioned to be leaders in communicating with citizens and identifying citizen priorities, City staff are well positioned to be leaders in planning, managing and reporting back from engagement initiatives. As trained professionals, staff are responsible for developing and applying professional expertise in the area of civic engagement. This report therefore recommends that the role of City staff is to:

- Work with Council to identify areas and issues where public input can make a meaningful difference to council decisions, program development and service delivery.
- Establish channels and processes to clearly identify community priorities for engagement and then ensure that the City responds.
- Establish and communicate on engagement priorities, then apply a consistent set of policies and procedures in designing and implementing engagement activities.
- Consult with City Council, Public Advisory Committees, and Neighbourhood Association members re: engagement priorities, process design, framing issues for productive input, effective communications, and increasing engagement over time.
- Ensure timely and respectful communication with all those who engage, and show how their input has been used to influence decisions, programs and services.
- Engage in ongoing learning and professional development about civic engagement best practices.

**Public Advisory Committees:** The Governance Review recommended a new Public Advisory Committees component within its governance structure. The role of these committees is to provide early and regular public input to Council on issues of the Environment and Infrastructure, Community Development, and Planning.

In this capacity, Public Advisory Committees may play a role in the City's civic engagement initiatives by:

- Identifying and making recommendations to Council and staff on priority areas for broader civic engagement on the issues within each Committee's mandate.
- Giving input to City staff on how to set agendas and frame the issues for broader public discussion.
- Working through issues and choices as a complement to broader engagement efforts, and considering the input gleaned from the public to inform their own recommendations
- The City must clarify all advisory functions and roles within the City in a clear policy that outlines when each might be applied.
- It is common to have administrative advisory committees within municipal organizations however it should be articulated when and how these are formed for greater transparency.

**Neighbourhood Associations and other community groups:** City staff and the International Association for Public Participation report that civic engagement works better when Neighbourhood Associations and other community and stakeholder groups (such as businesses, environmental groups, arts groups, etc.) support civic engagement efforts.

In particular, Neighbourhood Associations have local knowledge, information and community networks that can be mobilized to make civic engagement meaningful and effective, and they have knowledge of community issues and assets. However, during our consultation some respondents raised concerns with how truly representative these bodies are of all interests and others raised concerns with how receptive staff and council were to their input.

There is also some history of mistrust between some of the associations, city staff and council. Finally, over 60% of all respondents in a recent Citizen's survey indicated that they were not aware of these associations.

Given these issues, this report recommends that Neighbourhood Associations' ideal role in civic engagement is to:

- Ensure that their advice and input is representative of a wide range of citizens in their community

- Provide advice about neighbourhood priorities for engagement to City Staff and Council
- Assist City staff in establishing agendas and framing the issues in civic engagement initiatives.
- Mobilize their networks and communications tools to support and participate in civic engagement initiatives
- Assist in communicating the results of civic engagement to local residents.
- Support city efforts to use input received from engagement efforts

**General Public:** Citizens are more than passive consumers of services provided by city staff and council and paid for by taxes. Citizens can and do contribute to informed decision-making and the quality of life in their neighbourhoods by raising their concerns and contributing their ideas and energy to various local initiatives. With this in mind, this report recommends the proper role of citizens is to:

- Help identify community needs, priorities, and assets
- Participate in engagement initiatives and encourage others to participate.
- Express their point of view and contribute their ideas.
- Be willing to listen to and learn from other community members.
- Recognize and grapple with the trade-offs involved in any policy issue.
- Support staff in their efforts to involve people in thoughtful discussions and informed decision-making
- Respect the efforts of staff and council to make wise decisions
- Vote in municipal elections

## 2. Prioritization

Because of limited time and resources, the City must work with staff and citizens to identify priorities for civic engagement. It is particularly important to identify priority areas or policies that require more resource-intensive and in-depth engagement. Our consultation process asked councilors, staff and citizens a number of questions about this issue, including when in the policy cycle it was most important to engage citizens, what level of engagement was of the most value, and what policy areas were a priority for engagement.

In general, it was agreed that citizens should be engaged as early as possible in the policy development cycle. This is consistent with the recommendations of the Governance Review and with international best practices for civic engagement.

Citizens reported two priorities in terms of the level of engagement:

- More quality information. The most popular idea on the Ideascale website was to improve communication about city issues and services. Ideas for improving information flows included establishing a centralized telephone (311) information line, creating online customizable news feeds and calendars for city services, and providing other electronic tools for connecting city residents with their issues of interest. Plain language is required to avoid over-use of technical jargon and bureaucratic language.
- More empowered participation. The second most popular suggestion on Ideascale was the institution of Wisdom Councils, a process that invites randomly selected citizens to help identify community priorities and (in a modified form) to make action recommendations. This is one of many evolving methods that gather citizens together to learn about policy issues and make concrete recommendations. Although citizens do not have final decision-making power when these tools are used, the integrity of these processes depends on a commitment by decision-makers to respond to public recommendations.

In consultation with key informants and citizens who participated in the Public Ideas Forum, two policy areas were identified as priorities for more in-depth and empowered participation: the Official Community Plan, and the Community Sustainability Framework. These far-reaching plans will set a direction for the entire community, and will shape or influence many other decisions and strategies, and thus deserve greater profile and resourcing than would more narrow topics or more localized issues.

#### Recommended Actions:

- City always provides a substantial level of public information on all new initiatives and changes to services and operations in a timely way, using updated communications & co-ordination methods (discussed below). Substantial information is understood to be: a clear and balanced explanation of the issue, a description of the process that will be followed to reach a decision, a list of possible courses of action, and directions on how to request more information, give comment, and/or participate directly.
- City provides resources for broad and in-depth engagement on important high-level plans affecting the entire City
- City engages in periodic consultation with citizens and stakeholders to identify top priorities for in-depth engagement. More specifically, we also recommend that Neighbourhood Associations be engaged in developing a system for gathering public input on engagement priorities in consultation with staff and the City's advisory committees (to complement what is learned from the bi-annual citizen survey).
- City pursues mid-range level of civic engagement activities (open houses, going to where the people are, etc.) on a case-by-case basis using or adapting engagement tools included in the toolkit. This will require customization to suit local conditions as there is no cookie-cutter approach.

### 3. Coordination & Consistency

Co-ordination and consistency in civic engagement efforts was a top priority for citizens, stakeholders, and City staff. This was seen as key to maintaining trusting relationships and building a more engaged citizenry over time. As a result, efforts to ensure co-ordination and consistency in city engagement efforts are at the core of this strategy. This report recommends implementing several internal systems for meeting this challenge, but also stresses to all readers that some time will be required for capacity building to be effective and for systems and practices to evolve. Patience, understanding and support will be required on all sides as implementation of the strategy moves ahead.

#### Recommended actions:

- **Develop tools to ensure the application of guiding principles, a consistent engagement planning process, and metrics for engagement success**
  - City staff will use a consistent Project Charter document that includes consideration of a civic engagement plan for all projects. This Project Charter will reference the IAP2 principles adopted by council and will integrate the "12 steps for Effective Engagement" laid out at the end of this document.
- The City will use indicators to evaluate and report on its short and long term engagement success. To ensure organizational learning and to increase capacity for effective engagement, the City will be emphasizing ongoing evaluation of its engagement efforts. Despite the challenges, evaluation must be part of every engagement effort, as it helps increase and share learnings from each initiative. The sidebar table offers a list of principles to define success, as well as matching indicators (both qualitative and quantitative) the City should use to evaluate success. This list covers commonly used principles and indicators for success, but others can be added as needed. For more information, refer to the article, *Measuring the SUCCESS of Civic Participation* by the Institute for Local Government in the Appendix. Prepare annual report on civic engagement efforts.



## Focus on...Indicators of Success

Principle	Qualitative indicators	Quantitative indicators
Inclusion:	<ul style="list-style-type: none"> <li>All groups who are affected by the decision are involved in the engagement</li> <li>There are no practical or financial barriers to participating in the engagement process (see list of barriers on pg. 17 of this document UPDATE AS NEEDED)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of individuals participating in each engagement effort</li> <li>Number of agencies and/or stakeholder groups participating in each engagement effort</li> <li>Number of individuals or agencies participating from underrepresented groups</li> </ul>
Balanced and Complete Information:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Information on issue is balanced and relevant</li> <li>Public has information and criteria that will be used by decision-makers</li> <li>Clear information about how public input will be used</li> <li>Public makes use of information in their feedback to City</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Surveys checking public understanding of information communicated</li> <li>Count of references to information provided by City in public and media responses</li> <li>Amount of media coverage of engagement process</li> </ul>
Fair Process:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Process uses methods that are appropriate for meeting goals of engagement</li> <li>Stakeholders are involved in design of engagement process</li> <li>Process offers multiple opportunities and venues in which to be heard</li> <li>Stakeholders and participants give feedback that process was fair and transparent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of residents making use of different opportunities for engagement</li> <li>Stakeholder &amp; participant surveys on fairness of process (e.g. felt the process was transparent, whether they felt heard, had opportunity to offer ideas, had opportunity to dialogue with other citizens,)</li> </ul>
Impact:	<p>Public input makes a demonstrable difference to decision-making process, policy or next actions by City</p> <p>Impact of public input is communicated back to public within agreed timeframe</p>	
Capacity Building:	<ul style="list-style-type: none"> <li>The engagement process provides citizens and stakeholders with additional skills, knowledge and experience on the issue</li> <li>The process identifies opportunities for citizens and stakeholders to continue to work on the issue</li> <li>The process helps to build relationships between City staff and residents, and among residents</li> <li>Staff identify and communicate lessons learned from the engagement that may be applied to future processes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exit surveys on what participants learned from the engagement process</li> <li>Number of new contacts for stakeholder/citizen database</li> <li>Number of additional opportunities identified for citizens to continue working on the issue</li> <li>Number of follow-up conversations or meetings held with stakeholders and/or citizens on issue</li> </ul>
Resources Used:	<ul style="list-style-type: none"> <li>The budget was accurate and sufficient to achieve engagement goals</li> <li>The overall cost was comparable to similar engagement exercises conducted by the city or partner organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Total hard &amp; soft costs (see Resource Plan &amp; Monitoring Tool)</li> </ul>

- Increase capacity of staff in using consistent systems and tools
  - Staff should employ use of project management software such as Microsoft Project to ensure that engagement efforts are woven into projects at the most appropriate stages and through their life as well as mapped corporately
  - City will consistently use civic engagement software such as Consultation Manager or EngagementHQ to centrally track and coordinate engagement processes and stakeholder contact information, eliminating duplication of effort.
  - City will increase training and learning opportunities for staff across all departments, and will encourage sharing of learnings and cross-department support over time
  - Integrate activities between departments to increase capacity, maximize resources and streamline community involvement
  - City should adopt rigor in management of projects and planning to ensure decision making process and policy development is realistic and clearly articulated. Engagement can be designed in early stages to support the overall process. This will minimize risks within project timeline and ensure public participation has been incorporated into project planning.

#### 4. Resourcing

With priorities established, roles clarified and systems standardized, resources dedicated to engagement will be used more efficiently than before. However, the City must still ensure adequate resourcing of engagement efforts and must build this into budgets.

##### Recommended actions:

- Proper resourcing includes budgeting time and staff support for planning, implementation and evaluation of civic engagement processes.
- Resourcing must also support training, organization-wide learning, expanded communication efforts, and consultation software mentioned above.
- Closely link or align City project management and planning areas to engagement resources for increased internal efficiencies and planning synergy and greater emphasis on citizen impacts earlier in project planning stages. Could assist in getting feedback on proposed engagement strategy in early stages.
- Develop city-wide process for reviewing all capital projects and determining engagement rating to assist in budget development.
- City should centralize an Office of Civic Engagement to help implement these activities across the corporation and shift resource focus from one-way communications to formalized two-way dialogue.

### Focus on...Office of Civic Engagement

This dedicated unit would support Council and staff in identifying priorities for engagement, in close communication with community groups and stakeholders. It would also explore and develop “preferred ways to engage” with these groups, and with those who are usually not engaged. It would also train key staff within each department to scope, plan, manage and evaluate their own civic engagement activities. The mandate of the Office of Civic Engagement should include a corporate project management function to monitor timelines and milestones across the organization to ensure engagement activities are coordinated, supportive of process and deliver results back to the community when they said they would or trigger an update on unforeseen delays.

This unit would play a support and coaching role to build capacity for engagement within different city units and departments. This also addresses a concern voiced in other cities that a central civic engagement office does not always have enough technical knowledge to properly frame and communicate about the wide variety of engagement exercises that are needed.<sup>6</sup> This is similar to the existing support service departments within the organization.

Finally, an office dedicated would not duplicate staff roles that already exist across the corporation. An office that provides support and coaching is an innovation that has been effective in the City of Edmonton and is recommended in a recent article in the International Journal for Public Participation.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Pamela Robinson, “Civic Engagement and the City of Toronto: Review and Reflection on Current Practices and Future Approaches” Governing Toronto Advisory Panel, <http://www.toronto.ca/governingtoronto/pdf/robinson.pdf>

<sup>7</sup> Ross Brinkert, “The Roots of the Policy Process: Using Conflict Coaching to Initiate and Sustain Public Manager Commitment to Civic Engagement,” International Journal of Public Participation, September 2009.

## 5. Customer Service and Communications

Historical communication practice was noted by some citizens to be predominantly “one-way” and lacking standardized practice and policy amongst departments. A coordinated approach that provides increased opportunities for dialogue, improves ease of access to information, and ensures the use of standardized communication tools is already under development and is encouraged.

### Recommended Actions:

- **Centralize customer service.** Create easier personal and telephone access to city services, making it easier for residents to communicate with departmental staff in person. Ensure more consistent electronic communications:
  - Post information related to Council meetings consistently and well in advance in an easily identifiable and centralized location on the city website
  - Have all issues or initiatives that have an engagement component listed in one place on the City website, with a link to further information and responsible staff for each
  - Develop a centralized list of contact information for stakeholder and community groups, along with guidelines for staff on how to update and use this list for individual projects
  - Expand on established policies for consistent use of Facebook and other social media tools to increase the number and diversity of people providing input electronically (setting targets for such participation is also recommended).
  - Review customer service processes to identify opportunities for improvement
- **Make information easier to access electronically.** Easier access involves creating new tools and allowing sufficient time for residents to access and respond to information. Suggestions for tools included subscribable news feeds and city services calendars, info about specific rezoning applications, and the use of online networking tools. We understand a much improved Website with easier access to current information, consultation updates and City activities is underway.
- **Increase advance notice of Council meetings and civic engagement initiatives,** and make documents for City Council and other meetings available electronically to the public in advance. Introduce minimum three week notification of engagement opportunities such as open houses or information sessions
- **Develop electronic tools for residents to independently identify and submit concerns and requests to City staff.** Such tools might include an easily accessible “webform” coupled with a clear set of standards for how staff will respond to citizen-initiated issues.
- **Clarify correspondence practice.** Clarify what residents can expect in terms of receiving a response when they submit letters, emails and other comments as part of engagement efforts.

Increase notification of public meeting dates, feedback opportunities and program changes.

- **Shift ethos from one-way communication to more two-way dialogue and investment in relationships.** This broad ethos will be implemented across the board in civic engagement activities. However it can also guide the development of regular contact with different community groups. Recommended actions include:
  - Developing outreach program “go to where the people are” for regular attendance, information sharing, and listening at community events – neighbourhood markets, festivals, etc.
  - Formalizing a series of neighbourhood coffee shop meetings or neighbourhood forums each year to hear from a wide range of people across the city. Requires presence by Councilor liaison and staff. Two per year in each neighbourhood.
  - Expanding the use of social media and online forums
  - Develop mechanisms for “closing the loop” in all stages of the engagement continuum so that citizens understand the outcome or stage of process.

## 6. Diversity

The goal here is to ensure that staff and council understand and respond to the diversity of community members and stakeholder perspectives, and that stakeholder identification by the city reflects this diversity on an ongoing basis.

### Recommended Actions:

- Start by identifying 10 stakeholder groupings within community and identify key actions that would improve how they can get informed and participate in Civic matters. Consult them on proposed new methods of sharing information.
- Outline stakeholder identification in planning stages of each project to identify who has the greatest interest and involvement in decision being made. Describe ways the City will include them.
- Outline stakeholder categories that are considered “harder to reach” historically (e.g. urban poor, single parents, renters, seniors, new immigrants, youth, etc).
- Formalize and clarify how Victoria Youth Council fits into Governance Structure
- Where possible or applicable, remove barriers that prevent some from attending city meetings, such as child minding, transportation, language and scheduling
- Set targets to attract and target those who have never participated before. Plan “bring a partner” incentives to draw more into discussions.
- Introduce long term Youth Outreach Program to curriculum for senior high school students. Work with the School District to involve youth more consistently in civic consultation processes and educate them on the importance of engagement
- Understand meeting schedules and production timelines to utilize stakeholder and Neighbourhood Association newsletters and communications tools to convey information in a timely and efficient way.
- Work with community organizations to identify and then develop information packages for different segments of the community. For example, create information packages for new immigrants who may not know how connect with City programs.
- Invite representatives from socially and economically diverse groups to sit on City Advisory Committees
- Examine demographics of existing City Advisory Committees to identify gaps in representation, and make special efforts to address these gaps
- Ensure regular outreach from City staff and Councilors to organizations serving immigrants, people with disabilities, low-income people, and other organizations representing people who experience barriers to engagement
- Designate staff member to coordinate and facilitate engagement of under-represented populations.
- Ensure stakeholder and community contact lists maintained by the city are checked for inclusivity.
- Explore opportunities for Mayor and Councillors to host online discussion forums on specific topics on regular basis
- Strengthen bi-annual citizen survey by utilizing independent third party to conduct representative, statistically valid survey at the same time every two years. Piggy back specific questions about key initiatives in survey.
- Introduce bi-annual business survey to conduct representative, statistically valid survey at the same time every two years. Piggy back specific questions about key initiatives in survey.
- Develop comprehensive strategy to increase participation in municipal elections.

## Case Study: Customer Service Response Program

In 2004, as part of an initiative to improve customer service, the Engineering Department created a Customer Service Response Program to find out how its projects were impacting neighbourhoods.

This program assessed the impact of 5 engineering projects on surrounding residents, gave the community an opportunity to provide their input, and allowed the City to improve processes and services in the future.

In November and December of 2004, customer service surveys were hand delivered or mailed to 5 different neighbourhoods impacted by Engineering Works during that time period: Hollywood Crescent; Chambers Street; Quadra Street; Asquith Street; and Finlayson Street. The survey asked residents about:

- Awareness of project scope, information, and benefits
- Interactions with City staff – e.g. responsiveness, knowledge, understandability, courtesy, and timeliness
- Logistics – signage, access, parking, traffic, worksite cleanliness

Response rates were always very high, ranging from 15% to 48%. A great deal of the feedback received from the survey was positive, helping residents to feel that the City was listening to them and wanted to improve services which also led to better morale for staff.

Complete reports have been done for each of the five neighbourhoods, summarizing key issues raised by citizens and providing recommendations (improving coordination with different City departments, ensuring that customer inquiries are responded to in a timely manner, etc.).

Although the surveys only covered 5 neighbourhood projects, many of the recommendations have since been implemented for all future projects. One example is project team coordination, which ensures that there is a designated staff person to oversee the project from start to finish.

### Success factors

- **Short and simple surveys:** The survey was one double-sided page, and focused on the project itself rather than a huge “laundry list” of questions.
- **Tangible topic that directly affects residents:** Residents were directly affected by the projects, and hence they were more likely to become involved.
- **Range of feedback available:** Residents were able to have telephone or face-to-face interviews to supplement the survey.
- **Residents were informed of survey from the very start:** Preconstruction letters informed residents that a survey would take place after the project was completed
- **Openness and responsiveness:** Staff were open to residents’ input, and the consultation was genuine. Staff did not have pre-conceived ideas, and the results were not pre-determined.
- **Make recommendations that address citizens’ concerns:** The final report developed a set of recommendations that dealt with the main concerns raised by the community.
- **Do not assume that all people or areas experience the same issues:** The surveys addressed each neighbourhood separately, and did not assume that issues would be the same in each place.

## Case Study: Victoria Arts Scan

### Background

The Victoria Arts Scan is an arts and cultural mapping project designed to inventory information on Victoria's arts and cultural assets – the scope of arts and cultural organizations and resources that currently exist in Victoria.

The LifeCycles Project Society, a local non-profit group, has been contracted to collect data and create an inventory, as well as prepare a report that identifies opportunities and gaps in Victoria's current arts and cultural community and make recommendations for future priorities. This information will be used to develop the City's first Arts and Cultural Plan in 2010.

### Process

An Arts and Cultural Steering committee is developing the database of arts and cultural organizations. The Steering committee provides advice to the Victoria Arts Scan mapping project, and includes representatives from the Capital Regional District (CRD), the Open Space Arts Society, the Community Arts Council and the Professional Arts Alliance of Greater Victoria.

In December 2009, LifeCycles began meeting with representatives from Victoria's arts and cultural community, including music, visual arts, theatre/performing arts, dance, film/video, and literary sectors. Consultation will be completed by mid-March 2010.

In addition to one-on-one meetings with stakeholders, two surveys were developed – one for arts organizations, and one for the public. The information collected will form part of the inventory.

Two public events are also being held to bring people together, gather more information, and share ideas. A focus group will engage people working in the arts to share their vision on the City's role in supporting the arts and cultural community. Moreover, a successful lecture and group discussion was held at City Hall, when 130 people gathered to listen to a public lecture about the City of New Westminster's new Arts Strategy, and to discuss their vision for the arts and cultural community.

### Factors for Success

- **Have a rigorous communication plan:** communications for events included color ads in a variety of local newspapers, extensive e-mailing to the arts organizations, attractive graphic collateral tools such as posters, and earned media, including a prominent mention in Saturday Times Colonist newspaper just before the event. As a result there were twice as many people at the January 20 launch event as expected. Similarly there has been a very good response to the website.
- **Develop surveys targeted to the right audiences:** There are separate surveys for different segments of the population: general public; artists; and arts organizations.
- **Key informant interviews:** A significant number of stakeholders are being involved through 20 key informant interviews
- **Combine formal and informal engagement techniques:** The process involves surveys, interviews, events and informal meetings.

## PART THREE:

# Resources, Training and Tools

With the approval of this strategy, City staff will have increased responsibilities in terms of the number, scope and quality of engagement efforts they will be expected to lead or participate in. Some of these engagement efforts will be initiated by community groups or citizens, but the bulk will be organized and managed by staff who will take the results into account when developing and delivering policies, programs and services.

There will thus be increased expectations for thoughtful, meaningful and creative engagement by council, citizens and stakeholders, which presents a challenge as well as an opportunity. These expectations can be managed through communicating the fact that engagement is a demanding practice, that resources are not endless, that priorities have to be established, and that the capacity of the organization will build over time, but they will still be there.

High expectations may cause some concern on behalf of staff, especially since no two issues, projects or processes are exactly alike. To be clear, consistent and effective, staff will have to follow a consistent design process while also shaping their engagement initiatives to respond to different demands, conditions and constraints.

The next section offers a series of steps, worksheets, and templates to help staff move through the process of designing and implementing an effective engagement project.

This section includes:

- A. 12-Steps to Successful Engagement:** A series of steps to think through the issues, clarify why you are engaging the community in a project or process, gauge the level of readiness and resources in your department for consultation, and design and deliver an effective engagement program. Worksheets borrowed from other municipalities are interspersed throughout the 12-steps (providing simple templates for you to create effective strategies, and to identify the unique challenges and opportunities your project faces) which end with resources for evaluation.
- B. Techniques Toolkit:** Organized into 3 sections – techniques to inform; techniques to consult and involve; and techniques to collaborate and empower – this section recommends and provides information on some of the most useful techniques to fulfill each of these objectives. Please note that this is only a small selection of the tools and techniques that exist for engagement, and it is intended that this “toolkit” grow over time.
- C. Further Resources:** Links to other toolkits, frameworks, and websites that can be drawn from as needed.

## A. 12-Steps to Effective Engagement

When deciding how to engage citizens and stakeholders, it is important to follow a consistent process. Each of the 12 steps below poses questions that staff should answer in order to create a useful engagement plan.

### 1. Be Clear on the Objectives of the Project

Although it may appear obvious, taking time at the very beginning to clearly summarize and express the main issues or concerns to be addressed by the project is essential to designing the right process.

Later on, this will help the project team communicate project context, background and objectives, and **how public input will impact the decision**. Being clear on the purpose will also help you to accurately define scope, increase accountability, and save a great deal of time and money later on.



Worksheet: Understanding the Project and Defining Purpose, Scope and Outcomes of Public Involvement

Source: Involving Edmonton

<b>Project Name:</b>	
<b>What is the decision being made in this project?</b>	
<b>Who will make the final decision? (Council, Senior Management, etc.)</b>	
<b>What is the scope of this project? Does the final outcome affect just one department, one area of the city or the whole city?</b>	
<b>Will or how will this project decision impact:</b> <input type="checkbox"/> Other municipal decisions or projects <input type="checkbox"/> Specific communities <input type="checkbox"/> Businesses <input type="checkbox"/> Individuals <input type="checkbox"/> The environment <input type="checkbox"/> Etc.	
<b>Are there historical factors or previous decisions that will affect how this project is implemented?</b>	

<p>Why would you involve the public in this discussion? What exactly do you want to achieve?</p>		
<p>What information do decision makers need to assist them in this decision? How has this been verified?</p>		
<p>What factors will influence the decision about level and scope of consultation? (Time, resources, etc.) How?</p>	<p>Factor</p>	<p>Impact</p>
<p><b>Driving Questions</b></p>		
<p>What specific information are you seeking from the public?</p>		
<p>How will this information add value to the decision making process?</p>		

## 2. Be Clear on the Objectives of the Consultation

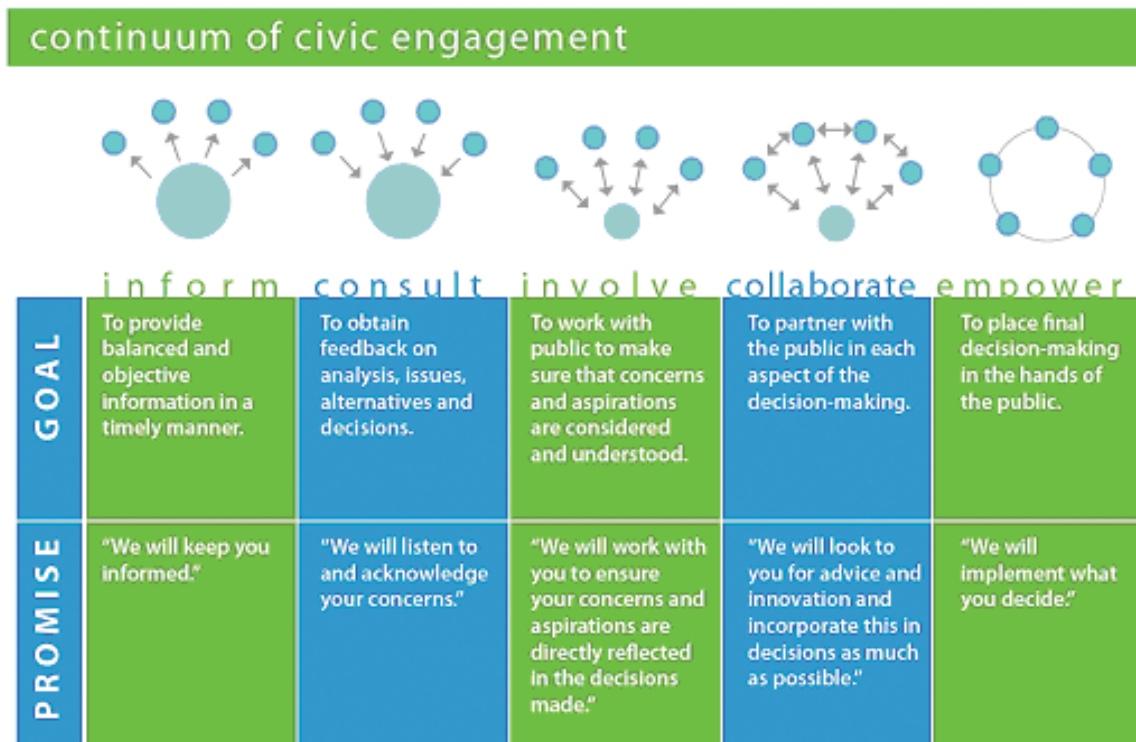
As you begin to flesh out your thinking on the objectives of the engagement, briefly review the IAP2 principles adopted by council in June 2009 to ensure alignment of your efforts with these principles:

1. Those who are affected by a decision have a right to be involved in the decision-making process
2. Promise that the public's contribution will influence the decision.
3. Promote sustainable decisions by recognizing and communicating the needs and interests of all participants, including decision makers.
4. Seek out and facilitate the involvement of those potentially affected by or interested in a decision.
5. Seek input from participants in designing how they participate.
6. Provide participants with the information they need to participate in a meaningful way.
7. Communicate to participants how their input affected decisions.

Next, review the continuum shown below, and think about whether you want to inform, consult, involve, collaborate, and/or empower during your initiative. There will always be an element of “informing” in your engagement initiative, while empowerment will be quite rare. The focus of your reflection should therefore be on where in the middle three levels you want to focus and why.

Remember that a core rationale for engagement is to expose decision-makers to a range of perspectives and ideas on the issue they are faced with, to give a sense of community feeling, and to better inform decisions.

It is, therefore, important to clarify the kind of information and input from the community that would help decision-makers make better decisions. Think through the kind of questions you are asking citizens and stakeholders, and be clear on what information you are gathering.



Source: IAP2; Auditor General of BC

## Worksheet: Project Scoping Tool

What are the key decision points?	
What are the timelines for the project?	
What information do we need from the stakeholders?	
What are the timelines for public involvement?	
How will stakeholder input be incorporated at this decision point?	

### 3. Confirm the Readiness of Your Organization and/ or Department for Engagement

Having done some initial thinking about the engagement project, use this checklist to more carefully gauge whether your department is ready for and committed to civic engagement. You should be able to answer "yes" for the majority of the following questions before you move the engagement planning ahead.

#### Worksheet: Is Your Department Ready to Involve the Public?

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Do you know what you want to achieve from the engagement process?</li> <li><input type="checkbox"/> Are you clear about the boundaries of the task – what is fixed and what is still open?</li> <li><input type="checkbox"/> Does the level of participation being proposed match the expectations of the various outside interests that will be involved?</li> <li><input type="checkbox"/> Can you respond to the outcomes of the engagement, even if the results are not exactly what your organization would have wished?</li> <li><input type="checkbox"/> Are you aware of the “real agenda”, if any, behind the process? Are you aware of any “hidden agendas” (real or perceived) that may derail the process?</li> <li><input type="checkbox"/> Are you aware of the history of issues to be discussed and positions of various stakeholders involved?</li> <li><input type="checkbox"/> Do you know who owns the process within the City, and if</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>there is more than one owner? Do you have a plan for how these competing ownership claims will be managed?</li> <li><input type="checkbox"/> Are senior manager and politicians prepared to make a public commitment?</li> <li><input type="checkbox"/> Are you, and all the team members, aware of what resources are available for this project and the amount of time available?</li> <li><input type="checkbox"/> Do the resources available match the expectations from partners and community members?</li> <li><input type="checkbox"/> Have you received permission from the appropriate managers and – where appropriate – direction from Council?</li> <li><input type="checkbox"/> Are you aware of any similar or overlapping processes underway or planned by the City or by partners?</li> </ul> |
|---|---|

Source: City of Richmond Participation Toolkit

#### 4. Collect Existing Information to Improve Knowledge and Save Resources

Before you start developing detailed plans for engaging citizens and stakeholders, try to collect as much information as possible on similar projects that have taken place before. This will be very helpful in terms of preventing duplication of effort, reducing “consultation fatigue”, and saving time and resources for all concerned.

- a) **Check if similar work has already been done, is being planned, or is underway** – do not “reinvent the wheel”. If civic engagement has been carried out on a similar project in the past, you might be able to adapt the previous method and process rather than starting from scratch. Similarly, if similar work is planned by another department or staff member, you may be able to join forces so you are not competing for the same audience or wasting resources. Spend time talking to colleagues and community partners to get a better idea of the broader picture.
- b) **Check what work has been done elsewhere.** Familiarizing yourself with similar initiatives taking place elsewhere in the Capital Region and/or BC can help you to identify what worked well and prevent repetition of mistakes.
- c) **Use the material you have gathered, along with new information you have generated, to write a summary of the issue or project that you wish to engage on.** This will be critical in two main ways – in ensuring that you can inform and educate people with this information before asking them to engage in discussions or planning, and in creating a “frame” for the future engagement. In other words, you define and clarify both the issue and the questions to be answered by providing balanced information and a clearly worded description of the engagement topic. Doing this well in advance will pay off in efficient, clear and constructive engagement.

### 5. Identify the Stakeholders and the Range of Citizens to be Engaged

It is important to identify all the stakeholders and “segments” of the citizenry that you might need to engage with, and to think through the needs of the different groups. The two tools below help you to do this quickly.

#### Worksheet: Stakeholder Mapping

A simple and quick **stakeholder mapping exercise** will help you to consider the degree to which stakeholders are interested in, and may have influence over, your project.

1. Brainstorm all the groups who might possibly be involved or have an interest in your project. Write the names of these groups down on sticky notes.
2. Create the following matrix on some flipchart sheets and post on a wall.
3. Place the stickies on the matrix, considering both their level of influence (low or high), and their likely level of interest (low or high).
4. Decide who to focus on involving in your initiative and consider the best ways to reach those people

		Level of Influence
LEVEL OF INTEREST	High	
	Low	

Worksheet: Participant Identification Template

**Project/Process:** \_\_\_\_\_

Answering the questions below will help to context your thinking about potential participants

1. Geographic Boundaries or Scope of Consultation: \_\_\_\_\_
2. Impact of Decision: \_\_\_\_\_
3. History of the area or the issue that might affect who wants to be involved:
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_
   
\_\_\_\_\_

**Potential Participants by Community of Interest**

• Business associations	• Urban Poor	• Media
• Businesses	• Youth	• Adjacent Municipalities
• Development associations	• Area councils	• City Administration
• Development companies	• Community leagues	• Mayor and Council
• Industry associations	• Arts/Festivals/Historical	• Other Municipalities
• Industry companies	• Educational Boards and Associations	• Boards-Agencies-Commissions
• Citizens	• K-12 Institutions	• Federal Government
• Aboriginal	• Post-Secondary Institutions	• Provincial Government
• Alternative Lifestyles	• Emergency Services	• Sports and Leisure Groups
• Ethno-cultural	• Public Safety	• Service Agencies and Boards
• Multicultural	• Environment	• Transportation
• Religious	• Health	
• Seniors	• Persons with Disabilities	



## 6. Gather a Small Group to Comment on the Initial Plan

Once you have completed the tasks above, you should be able to describe the issues, the questions and the likely participants clearly. You will also be able to develop a very initial engagement plan that includes participation targets, as well as phases and timelines for the engagement.

This initial plan should be a sketch of how you will gather input on a policy issue or project, and how the information that you gather at each step will influence what comes next. Think of each step in the process as helping you answer key questions, and write those questions out. Then situate those questions in a project timeline diagram and identify likely activities to answer those questions. You now have an initial plan.

At this point, you may consider discussing this initial plan with a small group of stakeholders and or representative members of the public, allowing you to gather feedback on the plan before you begin.

Contact or gather a small focus group of key stakeholders to ask:

- Do they understand the issue to be discussed, and the rationale for engagement?
- Can they augment the initial list of stakeholders and participants you have developed?
- Is the phrasing of the engagement logical and are the questions meaningful and complete?
- Do they agree with the participation process recommended or do they have suggestions?
- Do they have insights about how to communicate around the project – what are key community concerns, hot button issues and ways of framing the issue? Who are the key people to reach?
- Are they willing to participate in and promote the engagement?

Use the feedback gathered to revamp your engagement plan, being particularly clear on the timeline and how the information and input gathered will influence the project or policy.

## 7. Determine the Most Appropriate and Effective Engagement Techniques

Having clarified the scope and objectives of the civic engagement process, where it fits on the continuum of engagement, key audiences, the timeline, the questions, etc., you are ready to decide what methods or techniques to use at which stage of the project.

Use the following worksheet and the toolkit in the next section to identify the methods or techniques you will use. Then develop a complete version of a project work plan by connecting these details with the process and timeline you developed earlier.

Worksheet: Engagement Techniques Strategy

Participant (From Participant Identification Tool)	Level of Interest	Level of Involvement from the Continuum	Potential Size of Group or Numbers of Participants	Involvement Tools that Match Needs
<i>Sample: Community Leagues</i>	<i>High— want active participation</i>	<i>Information sharing and consultation— collaborating to develop solutions</i>	<i>Representative group—15 members</i>	<i>Attend community meetings, newsletters, web site, advisory committee</i>

## 8. Determine the Resources (Budget and Time) That the Project Will Need.

The next step is to assign appropriate resources to the project work plan. Once underway, closely monitoring and efficiently managing the budget is crucial.

Different types of resource needs include:

- Staff time; carefully check that the staff you need are available to support the engagement in the ways you require and at the times you need them. Do not assume their availability.
- Consultant costs: when necessary, consider what kind of outside expertise (bringing technical information or engagement skills) your process will require
- Information and materials: website development and maintenance, graphic design, displays, etc.
- Communications: Include advertising, newsletters, brochures, surveys
- Logistics: Include facility rentals, prizes, catering, printing expenses, signage
- Participant funding and outreach to reduce barriers to participation: Include interpretation/outreach; participant honorariums, transportation, childcare.

## Worksheet: Example Resource Plan and Monitoring Tool

Hard Costs	Proposed Costs	Final Costs	Variance
<b>Staff/Contractors</b>			
Public involvement consultants			
Allotment out of expert consultant budgets			
Communications consultant			
<b>Data Gathering</b>			
Public opinion polls/surveys			
On-line surveys			
<b>Technical Requirements</b>			
Computer analysis process			
Equipment			
<b>Logistics</b>			
Facilities			
Refreshments			
<b>Communication</b>			
Advertising			
Web development and maintenance			
Web-casting sessions			
Print materials			
Presentation materials			
<b>Participant Costs</b>			
Travel			
Child care			
Translation/interpretation			
<b>SUB-TOTAL</b>			
<b>Soft Costs</b>			
Project team costs			
Special event HR costs			
Additional internal consulting costs			
<b>SUB-TOTAL</b>			
<b>GRAND TOTAL</b>			

### 9. Promote Your Public Participation Process.

Communications is a vital part of any engagement effort, so take some time to be strategic in developing your communications effort. Use the worksheet below to take this strategic perspective.

Balanced and objective information should be shared widely as soon as possible to ensure awareness and understanding of the initiative. An “invitation to participate” early and at key points throughout must be part of your communication effort.

Resources for communication need to be allocated in the project or process budget to properly promote your events and kick-start the input. Consult with Communications staff before budgeting costs.

Finally, there may be cost-free methods of raising awareness, such as leveraging your existing stakeholder database and using earned media.

Think about the stakeholders identified through the previous exercises, and consider efficient ways to reach them – contacting non-profit organizations and community leaders may be the best ways of getting word out. There may also be existing community events, networks and communication vehicles that you can “piggy-back” on.

## Worksheet: Communications Strategy

Communications Issues/Opportunity			
Background			
Communications Environment	<i>Key Factors</i>		
Communications Objectives			
Desired Communications Outcomes			
Target Audiences	<i>Who are your primary audiences? Secondary?</i>		
Key Communications Messages			
Strategic Communications Approach			
Communications Products/Tools	<i>e.g. handouts, use of web site, advertisement</i>		
Communications Actions Plan and Timelines	Action	Details	Timing
Measurement and Evaluation			

## 10. Implement and Document the Engagement Activities

As you implement the engagement initiative, follow the project work plan as closely as possible while also making necessary adjustments over time. This maintains the integrity of the project while allowing for adaptation and responsiveness; be cautious as to any major change in the plan because participant trust will be threatened by changes in mid-stream.

Fully prepare yourself and your team to carry out each activity; time spent in pre-planning pays off tremendously in terms of the quality, productivity and efficiency of each activity. **This cannot be stressed enough.**

Documentation and reporting out on each phase of work or activity builds trust and momentum for your initiative as it progresses. When participants see that “you did what you said you would do” in early phases, and when the reporting from each phase reflects their input, trust builds and momentum grows.

Finally, remember that clarity of the issues and options will improve as the process moves ahead, as engagement efforts usually start with a broader set of factors, information or questions, and then moves through options to choice-making. Have patience as this process moves along.

## 11. Ensure That the Information You Collect is Used Effectively, and Report Back.

When people engage in these initiatives, they want to be sure that you are listening to their input, and that the process they have been part of has influenced the decision or project. This does not necessarily mean that they expect their specific idea to “carry the day”, but that the eventual decision has been influenced by input gathered.

To ensure this, you must make a concerted effort to document the input gathered, and to share that input with decision-makers. Both of these things ensure a higher level of accountability.

Sometimes, every phone call will need to be recorded, while at other times, summaries of comments received will be enough – this will have been decided as you originally scoped the boundaries of the project. Software such as “ConsultationManager” and “EngagementHQ” can assist with managing data from different input streams.

Reporting back to participants as soon as possible after an event, and at key stages, with documentation of input gathered and next steps is crucial to building trust and accountability. Be creative in how you report back, and use a variety of methods such as newsletters, emails, local newspapers, and websites – do not assume that all your audiences are computer literate. In addition, communications should be timely, jargon-free and accessible.

Finally, information and ideas gathered should influence the final decisions or end product, and it should be clear to participants how their input is being used and its importance to the overall process and project outcomes.

The following worksheet can help you to monitor the type of stakeholder input and how it was used.

Worksheet: Stakeholder input tracking

Date Recorded	Source of Information	Key Points	Was Input Used? Why or why not?	Where can Stakeholders Find Input?



## 12. Monitor and Evaluate

To ensure organizational learning and to increase capacity for effective engagement, the City will be emphasizing ongoing evaluation of its engagement efforts.

Currently, few municipalities monitor and evaluate the engagement they carry out, so it is hard for them to gauge how effective it was or the benefits derived from the costs incurred. Despite the challenges, evaluation must be part of every engagement effort, as it helps increase and share learnings from each initiative.

One simple but essential activity for the project team is to gather feedback on the process from people who participated in it. This input can be gathered using feedback forms handed out at the end of events, and/or through online questionnaires.

To develop the City of Victoria's overall approach in evaluating its civic engagement efforts, we must start by identifying the "success factors" we are most concerned with.

The following table offers a list of principles to define success, as well as matching indicators (both qualitative and quantitative) the City should use to evaluate success. This list covers commonly used principles and indicators for success, but others can be added as needed.

Please note that these indicators may be used to evaluate individual civic engagement processes as well as to evaluate the overall scope of the City's civic engagement efforts.

## Worksheet: Project Evaluation

Evaluation criteria/indicators of success for the process. Ask decision makers and stakeholders about their indicators of success.	<i>This will be a successful process if ...</i>
Are the criteria relevant and meaningful to the project, tied to the project objectives and outcomes, and the Core Commitments and Standards of Practice?	
What specifically are you evaluating about the Public Involvement Process?	<i>Ensure the methods you use match the types of information you are trying to gather and are appropriate to the people you are talking to.</i>
What methods will you use? Are you using quantitative or qualitative evaluation methods?	
Who would best provide the required information?	
How information will be used, recorded, tracked and analyzed? And by whom?	
How will the interim and final evaluation results be used?	
How will you communicate evaluation results?	
How will you take action on improving this or other processes?	

## Case Study: Greenways Plan

As a plan that will unfold over the next 50 years, the Greenways Plan aims to establish a human-powered transportation network, restore natural habits, and provide recreation opportunities in the City of Victoria.

Following a resolution by the Council to develop a Greenways Plan, the planning process got underway with a meeting of 25 participants from a variety of neighbourhood associations and stakeholder groups in January 2002. During the meeting, participants offered input on the Greenways planning process model and the Terms of Reference for a steering committee, which was appointed by Council two months later.

A \$15,000 grant from the Provincial Capital Commission allowed the City to undertake an extensive community consultation which included:

- Greenways Survey to collect input on existing and desired greenways. Out of 1600 surveys distributed, over 580 were returned – a response rate of 36% from a representative cross-section of the community.
- City-Wide Greenways Day featuring speakers, community mapping exercises, walkabouts, and a bike-about.
- Greenways mapping booths set up in prominent locations throughout the City to engage community members in completing the survey and taking part in mapping exercises
- Liaising with the Neighbourhood Association Network and local neighbourhood associations to take part in mapping exercises and walk-about.
- Volunteers and UVic geography students helped to compile the data gathered during the community consultation process.
- Field trip for steering committee, volunteers and staff to visit completed Greenways in Vancouver and New Westminster.

Community input was synthesized and analyzed such that it directly influenced a draft Greenways Plan, which was then distributed through all the City departments and Advisory Committees for feedback. The draft plan was also introduced into the community through a well-attended Open House which allowed staff to gain some valuable insights. Full funding of this plan is not yet confirmed.

### Success Factors

- **Go to where the people are:** Staff and volunteers did extensive outreach in the community, setting up booths in unusual locations, such as malls and liquor stores, to get a diversity of voices. They accessed the “silent majority” who wouldn’t otherwise participate.
- **Have trust in the input of the community:** Staff and the Steering Committee were receptive to ideas from volunteers and the general public. Volunteers were given a considerable amount of latitude and responsibility to design events and activities, and “wacky ideas” were often embraced.
- **Have an open mind:** Staff and the Steering Committee were open to new ideas and often had to re-evaluate their priorities according to public feedback.
- **Design the process with the people involved:** Staff advertised that an engagement process was about to begin and asked people to help plan the process. The steering committee arose as a consequence of this advertisement, but a great deal of the volunteer input and creativity came from involving the public from the very start.
- **Keep steering committees small:** The steering committee was highly effective and close-knit, at only 7 members. Staff and a Council liaison brought the total at any one meeting to only 9.
- **Use an iterative consultation process:** Regular updates throughout the process helped people to stay involved and see the results of their input, and provided an opportunity to test whether the team and the product were “hitting the mark”.

For more information visit: [http://www.victoria.ca/cityhall/departments\\_plnsrv\\_green\\_grnwys.shtml](http://www.victoria.ca/cityhall/departments_plnsrv_green_grnwys.shtml).

### B. Techniques Toolkit\*

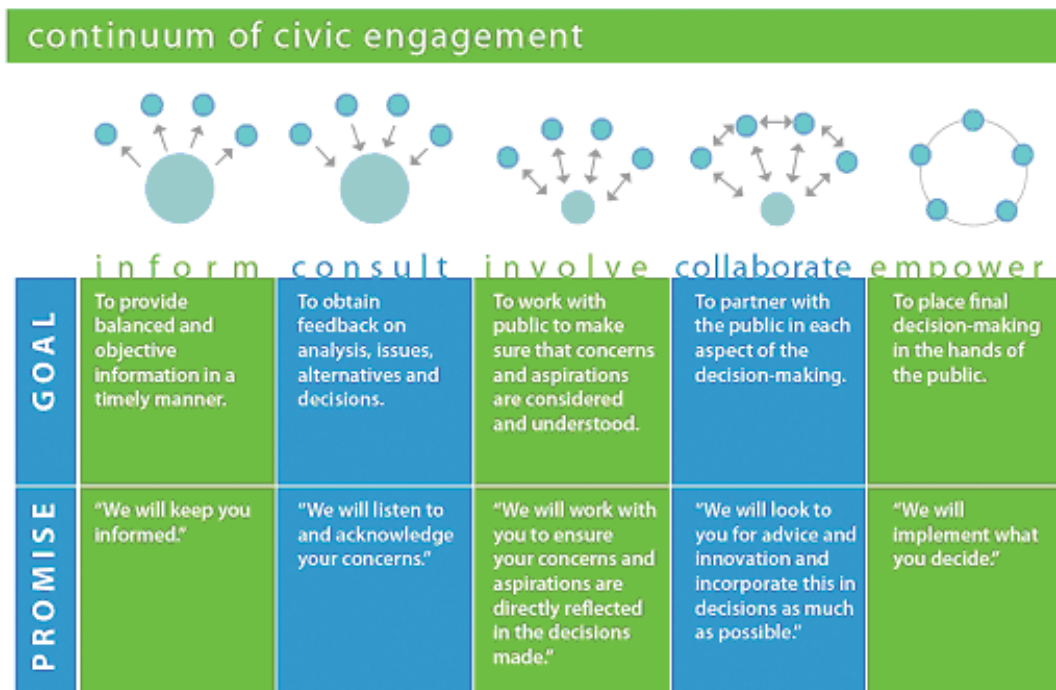
The following section provides a select list of effective engagement tools and methods, organized according to the levels of engagement in the continuum. Staff will have to be trained to use this toolkit (or a modified version thereof) and will have to decide in each case which tools to use under which conditions.

In deciding on how to consult and which tools to use, staff will need to consider which methods of civic engagement would best reach the target audience.

Remember that a combination of techniques can be used, and should be selected according to the objectives of the project; remember also that tweaking or innovating with the formats and tools to suit local conditions is valid.

One key guideline when using this toolkit is to think about whether you are informing or involving. For example, if you are simply informing, do not use a method designed for feedback collection. If the goal is to involve, on the other hand, then consider whether citizen input is needed to generate ideas, create a document, review a draft, or develop recommendations – this will determine the kind of tools you should use.

\*The following toolkit references existing toolkits from IAP2, the City of Edmonton and the City of Richmond.



Source: IAP2; Auditor General of BC

## Focus on...Framework for Dialogue and Deliberation

The recent test of the use of a Wisdom Council in Victoria proves that non-traditional forms of engagement are becoming increasingly important. However, it can be difficult to differentiate between the different types and purposes of dialogic engagement, since different techniques are best suited to fulfill different objectives.




The National Council for Dialogue and Deliberation recently developed a very useful framework which identifies 4 engagement streams and the methods that fall under each:















1. Exploration: The primary purpose is to encourage people to learn more about themselves, their community, an issue, and possibly discover innovative solutions
2. Conflict transformation: The primary purpose is to resolve conflicts, foster personal healing and growth, and improve relations among groups
3. Decision-making: The primary purpose is to influence policy decision and improve public knowledge
4. Collaborative action: The primary purpose is to empower people and groups to solve complicated problems and take responsibility for the solution











For more information, and to see which tools are listed under each of these streams, please see the NCDD Streams of Engagement document listed in the Appendices.

### Techniques to Share Information

The following techniques can be used to **inform** the community. The goal is to provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problem, alternatives, opportunities and/or solutions. Every consultation will have some form of information-sharing.





Technique	Description	Considerations	Cost
Earned media	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Earned” media refers to the media that you can get for free – through media articles that come from press releases, news conferences, media packages, or letters to the editor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Being pro-active is essential to benefiting from earned media. Try to build relationships with the media, so they come to you for facts. In addition, develop a Communications Plan with the Communications Department.</li> <li>Earned media is often more valuable than “paid media” because people are more likely to pay attention and take it seriously and can heighten the perceived importance of a project.</li> <li>However, before sending out a press release about your project, consider if it is newsworthy – if you inundate the news departments with notices about irrelevant projects, they will soon begin to ignore you.</li> <li>You have little control over how the information will be presented – reporters may look for a “spin” to make the story catchier.</li> </ul>	  

Technique	Description	Considerations	Cost
Advertisements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paid ads on the radio, in newspapers, on TV, or the internet.</li> <li>• Certain municipal processes require advertising, e.g. municipal and land use bylaws.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depending on the level of coverage you are aiming for, effective ad campaigns can be expensive</li> <li>• Timing is critical for advertising – ensure that people have enough notice of events, but do not advertise so far in advance that they forget about it when the actual date arrives.</li> <li>• Consult the Communications department to ensure that your ads follow corporate guidelines.</li> </ul>	  \$\$\$
Printed materials (bill stuffer, brochures, flyers, FAQ's)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• These materials provide the facts of the project to a wide-cross section of the community, and can be used for many purposes.</li> <li>• Materials can also be posted online and attached to emails, so printing costs are not necessarily prohibitive.</li> <li>• Printed materials are useful for communicating the objectives and scope of a project, and for clearing up misconceptions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materials can be distributed economically, by attaching them to municipal utility bills, or making them available online.</li> <li>• The cost of printed materials can mount up, especially if they are glossy and full-colour.</li> <li>• Keep the writing clear, simple and free of jargon.</li> </ul>	    \$\$
Information hotlines/ designated contact person	Information hotlines can either lead to a pre-recorded message, or a designated contact person. Although the Internet, to some degree, fulfills these obligations, telephone contacts are still important to ensure that your project is accessible to those without computers.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information hotlines can provide barriers to people who are not fluent English speakers.</li> <li>• Having a designated contact person ensures that people don't get the "run-around" when they call</li> <li>• The point person must be knowledgeable on all aspects of the project, and be committed to providing prompt and accurate responses.</li> <li>• This builds credibility, controls the flow of information, and conveys an image of accessibility</li> </ul>	    \$
Public displays and kiosks	Public displays and kiosks can be placed in strategic locations throughout the community to engage people who would not otherwise "come to you". They can be used to both share information, as well as gather input.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Displays can be unattended, if left in recreation centres, libraries, and other municipal buildings.</li> <li>• Using students and volunteers to staff the kiosks are good ways of doing extra outreach in selected areas.</li> <li>• There are a range of companies that can help you to develop interactive, touch-screen information and survey kiosks.</li> <li>• Displays are good ways of distributing a range of materials, fact sheets, and newsletters.</li> </ul>	    \$\$


















Technique	Description	Considerations	Cost
Site visits or tours	Information shared through site visits and tours are highly impactful, as seeing the reality of the situation often stimulates a more informed level of discussion.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Site visits are best aimed at key stakeholders and advisory committees.</li> <li>• Be clear on the purpose and objectives of the site visit.</li> <li>• Site visits can set up expectations on what the final product will be like.</li> </ul>	  \$
Websites	Websites are now a routine part of engagement efforts, and they provide avenues for a range of information sharing, feedback, and involvement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Websites are good ways of involving younger audiences, or people who would otherwise not attend meetings.</li> <li>• Do not over-rely on the websites, as many people still do not have internet access, e.g. low income, seniors</li> <li>• Websites, while they should be visually appealing, should also be accessible to people who use text-recognition software – make sure all links are labeled, and text is not presented as an image or graphic.</li> </ul>	   \$\$
Discussion document	Discussion documents provide an opportunity for sharing in-depth information on priority areas. They encourage participants to look at the whole picture in a balanced way, rather than provide rote answers to their areas of interest.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discussion documents often become long, dry, and unwieldy; this discourages people from tackling your 50 page-document.</li> <li>• Provide an executive summary, and keep language simple and accessible</li> <li>• Use probing questions that encourage further discussion</li> </ul>	     \$







### Techniques to Consult and Involve

The following techniques can be used to **consult and involve** the community. The goal is to obtain feedback on analysis, issues, alternatives and decisions, as well as to work with the community to ensure that aspirations and concerns are understood and considered.

Technique	Description	Considerations	Cost
Key informant interviews	Interviews are excellent ways of gathering initial information and learning about specific situations	<ul style="list-style-type: none"> <li>An interview requires an established format with a set number of questions – don't be tempted to have too many questions, as people will inevitably speak for longer than expected. 4–6 questions are more than enough.</li> <li>It is useful to share your notes with the interviewee afterwards, to ensure that you captured all the main points</li> <li>More than one interview should be done with each interest group, to make sure that the information gathered is representative and valid.</li> </ul>	  \$
Surveys (mail/telephone/online)	Surveys are a good way of getting a snapshot of opinions, across a wide range of demographic groups	<ul style="list-style-type: none"> <li>The level of statistical validity depends on the type of survey you undertake. Generally, it is harder to get a representative sample or statistical validity from online surveys, although they are easy and affordable to organize. However, they are good ways of engaging with youths, working people, and anyone who would not otherwise participate.</li> <li>Mail and telephone surveys can be more representative – however, they are quite expensive to arrange, due to the costs of carrying out the surveys and coding the results</li> </ul>	Varies widely depending on whether it is online or telephone/mail.
Open Space Technology (OST)	OST is an approach for hosting meetings focused on a specific and important purpose or task – but beginning without any formal agenda, beyond the overall purpose or theme. Participants create the agenda themselves at the beginning of the session by sharing their most important issue in a “Marketplace of Ideas”, and self-organizing into groups related on these issues.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Open Space Technology is a self-organizing practice that invites people to take responsibility for what they care about. It is an innovative approach to creating whole systems change and inspiring creativity and leadership among participants.</li> <li>For more information, go to <a href="http://www.openspaceworld.org/">http://www.openspaceworld.org/</a>.</li> </ul>	  \$









Technique	Description	Considerations	Cost
World Café	World Cafés enable groups of people to participate together in evolving rounds of dialogue with three or four others while at the same time remaining part of a single, larger, connected conversation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Small, intimate conversations link and build on each other as people move between groups, cross-pollinate ideas, and discover new insights into questions or issues that really matter in their life, work, or community.</li> <li>• For more information, go to <a href="http://www.theworldcafe.com">www.theworldcafe.com</a>.</li> </ul>	   \$
Focus groups	Focus groups are small group discussions with 6-8 participants. An established format and a trained facilitator can effectively “dig deeper” for participant insights.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skilled facilitators are essential to encouraging better levels of discourse.</li> <li>• It is essential to have the same process and questions for each focus group, if you are doing more than one, so that the results are comparable.</li> <li>• An honorarium should be provided to participants for their time</li> </ul>	    \$\$
Online forums	Online forums are web-based discussions that can occur in real time or over a period of time, and are complementary to face-to-face engagement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participant guidelines are essential, and these instructions should be simple to understand.</li> <li>• Forums need to be moderated in order to vet the input and focus the discussions</li> <li>• Sites such as <a href="http://www.ideascale.com">www.ideascale.com</a> allow participants to vote comments “up” or “down”</li> <li>• The amount of real-time forums should be limited to allow for participation from a wide range of people</li> </ul>	      \$\$\$
Workshops	Workshops are either small or large structured events with a set process and structure to facilitate discussion on specific topics.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No more than 25% of the workshop time should be dedicated to providing information.</li> <li>• Ensure that larger workshops offer opportunities for everyone to participate, through regular small group discussions.</li> <li>• Begin with a clear idea of the desired outcomes, both when planning the event, and when communicating with participants.</li> <li>• Participants should have an opportunity to provide feedback.</li> <li>• Circulate the summary of the workshop to participants, and articulate how the information will be used.</li> </ul>	    \$\$

Technique	Description	Considerations	Cost
Presentations	Presenting to organizations throughout the community is an excellent way of building relationships and doing outreach.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentations are most likely to be well attended if they piggy-back on to existing meetings.</li> <li>• Make a special effort to meet with groups which are harder to engage, such as immigrants and youth, as they are often under-represented in public processes.</li> <li>• Ensure that your presentation is short and simple, as there will likely be many questions. Do not overwhelm your audience with too much information or jargon. Speak clearly to your audience.</li> <li>• Provide handouts so that people can review later.</li> </ul>	  \$
Open houses/ Community fairs	Open houses were traditionally static, information sharing events. However, by including interactive stations, entertainment, and other ways of providing input they can be exciting and appealing to a wide range of people.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• There may be a risk of overwhelming participants with too much information. Make sure that displays are visually appealing and only share the information that is important.</li> <li>• Staff at the open house should be well briefed prior to the event</li> <li>• Staff should discuss the issues and options with attendees but not show bias while gathering input.</li> <li>• Open houses can offer a range of other engagement exercises as separate “stations” within the larger event.</li> </ul>	  \$\$
Kitchen table discussions	Kitchen table discussions, also known as “coffee klatches” are informal meetings of community members (without staff involvement) to discuss certain issues and share feedback.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparing a good kitchen table guide is essential – this would include background information, discussion questions, and a form for completing feedback and sending back to the project team.</li> <li>• It can be difficult to get a significant level of uptake on kitchen table discussions, as these are mainly community-driven.</li> </ul>	  \$

## Techniques to Collaborate and Empower

The following techniques can be used to **collaborate with and empower the community**. The goal is to partner with the public in each aspect of decision-making.

Technique	Description	Considerations	Cost
Expert committees	Expert committees help to identify the important questions, provide unbiased information, and review recommendations.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experts should be sought for a range of areas to provide a balance of perspectives, e.g. technical, socio-economic.</li> <li>Information from experts should be “translated” into simple language before being shared with the wider community.</li> </ul>	  \$\$
Task forces	A task force is a committee charged with a specific task, deliverables, under specified deadlines.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Task forces should be kept small, with clear guidelines.</li> <li>A staff member should work with the task force to provide support and guidance.</li> </ul>	  \$\$
Advisory committees	Advisory committees are representative of a broad range of stakeholders, and provide advice or guidance in a range of areas. They are tasked with providing advice and guidance to Council in particular priority subjects.	<ul style="list-style-type: none"> <li>It is important to ensure that advisory committees are truly representative of the community – examine the demographics of the group and take steps to recruit more participants from groups that are being left out.</li> <li>Advisory committees should have a clear Terms of Reference and be aware of the level of decision-making responsibilities they hold.</li> <li>A staff member should work with the advisory committee to support and guidance</li> </ul>	  \$\$

### Focus on... Advisory Committees

On June 30, 2009, City Council endorsed a new decision-making model to align advisory committees with Council priorities and create more meaningful opportunities for civic engagement. The new model is designed to improve Council decision-making and make the advisory committee structure more valuable to those contributing and to informing Council decisions. The new model consists of Council Standing Committees and public advisory committees to support the standing committees. The evolution of these committees continues, with ongoing discussion of how to clarify the terms of reference and the selection process for the public advisory committees.

## C. Further Resources

### Toolkits and Frameworks:

- *Manual on Building a Public Participation Process*, City of Edmonton:  
<http://www.edmonton.ca/citygov/commservices/buildingapublicparticipationprocess04.pdf>
- City of Richmond Public Consultation Toolkit
- *Community Engagement Framework*, Vancouver Coastal Health:  
[http://www.vch.ca/ce/docs/ce\\_framework.pdf](http://www.vch.ca/ce/docs/ce_framework.pdf)
- *Effective Engagement: A Guide to Principles and Practice*, Scottish Drugs Forum:  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/158647/0043039.pdf>
- *Public Participation Toolbox*, IAP2: <http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf>
- *Our Growing Understanding of Community Engagement*, Tamarack Institute:  
[http://tamarackcommunity.ca/downloads/home/ce\\_report.pdf](http://tamarackcommunity.ca/downloads/home/ce_report.pdf)
- *How to Consult: A Practical Consultation Toolkit*:  
<http://www.dudley.gov.uk/council--democracy/consultations/dudleysconsultation-toolkit>
- *Outreach and Involvement Handbook*, City of Portland:  
<http://www.portlandonline.com/shared/cfm/image.cfm?id=98500>
- *The Guide to Effective Participation*, Partnerships Online:  
<http://www.partnerships.org.uk/guide/index.htm>
- *Community Visioning and Strategic Planning Handbook*, CPN Civic Renewal Movement:  
<http://www.cpn.org/tools/manuals/Community/pdfs/VSPHandbook.pdf>

### Consultation and Diversity:

- *W3C Web Accessibility Initiative*: <http://www.w3.org/WAI/>
- *Ask Me: Guidelines for Effective Consultation with People with Disabilities*:  
<http://www.nda.ie/resourceNew.nsf/askme.pdf>
- *Involving Older People: Lessons in Community Planning*:  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47210/0027015.pdf>
- *Guidelines on Involving People from Black and Minority Ethnic and Faith Backgrounds*:  
<http://www.worcestershire.gov.uk/home/cs-con-toolkit-stage3-bme-devon-2.pdf>

### Useful websites:

- Tamarack Institute for Community Engagement:  
<http://tamarackcommunity.ca/>
- International Association for Public Participation:  
<http://www.iap2.org/>
- Victoria (Australia) Local Government Association *Consultation and Engagement Resource Website*:  
<http://www.vlgaconsultation.org.au/>

APPENDIX ONE:

# NCDD Engagement Streams Framework

### Exploration

**Primary purpose:** To encourage people/groups to learn more about themselves, their community, or an issue, and possibly discover innovative solutions.

<b>Key Features</b> Suspending assumptions, creating a space that encourages a different kind of conversation, using ritual and symbolism to encourage openness, emphasis on listening	<b>Important When...</b> A group or community seems stuck or muddled and needs to reflect on their circumstance in depth and gain collective insight	<b>Examples of Issues</b> Strengthening democracy, understanding a community of practice	<b>Organizer's Strategy</b> To encourage new insights and connections to emerge by creating a space for people to share both their thoughts and their feelings.	<b>Key Design Questions</b> How can we ensure that people feel safe expressing what inspires and touches them? What kind of techniques or rituals will stimulate listening and sharing, without making people uncomfortable?
---	---	---	--	--

**Methods:** Conversation Café, Intergroup Dialogue in the classroom, Wisdom Council, Wisdom Circles, Open Space, Appreciative Inquiry, Bohm Dialogue, Socrates Cafe

Notes:

### Conflict Transformation

**Primary purpose:** To resolve conflicts, to foster personal healing and growth, and to improve relations among groups.

<b>Key Features</b> Creating a safe space, hearing from everyone, building trust, sharing personal stories and views	<b>Important When...</b> Relationships among participants are poor or not yet established and need to be. Issue can only be resolved when people change their behavior or attitude, expand their perspective, or take time to reflect and heal.	<b>Examples of Issues</b> Political polarization, Jewish-Muslim relations, race relations, value-based conflicts, healing after crises or trauma	<b>Organizer's Strategy</b> To create a safe space for people with different views to talk about their personal experiences and feel heard. Often, to set the groundwork for deliberation and action.	<b>Key Design Questions</b> How can the issue be framed so that all sides are brought to - and feel welcomed at - the table? What are people's needs relating to this issue, and how can divergent needs (healing, action, respect) be met effectively? If a conflict exists, how overt and volatile is it? How, if at all, will you transition people to "what's next"?
---	--	---	--	--

**Methods:** Sustained Dialogue, Intergroup Dialogue in communities, Victim-Offender Mediation, Public Conversations Project Dialogue, Web Lab's Small Group Dialogue, Compassionate Listening

Notes:

**Decision-Making**

**Primary purpose:** To influence policy decisions and improve public knowledge.

<b>Key Features</b>	<b>Important When...</b>	<b>Examples of Issues</b>	<b>Organizer's Strategy</b>	<b>Key Design Questions</b>
Naming and framing, weighing all options, considering different positions (deliberation), revealing public values, brainstorming solutions	The issue is within government's (or any single entity's) sphere of influence	Budgeting, land use, health care, social security	To involve a representative group of citizens in thorough conversations about complicated policy issues. Ideally, the group is empowered/supported by government.	How can we best represent the public (random selection, active recruitment, involving large numbers of people)? Should/can public officials participate in the process side-by-side with citizens? What kinds of materials need to be developed or obtained? How can we ensure that this process influences policy?

**Methods:** National Issues Forums, Citizens Jury, Deliberative Polling, 21st Century Town Meeting, Citizen Choicework, Consensus Conference

Notes:

**Collaborative Action**

**Primary purpose:** To empower people and groups to solve complicated problems and take responsibility for the solution.

<b>Key Features</b>	<b>Important When...</b>	<b>Examples of Issues</b>	<b>Organizer's Strategy</b>	<b>Key Design Questions</b>
Using D&D to generate ideas for community action, developing and implementing action plans collaboratively	The issue/dispute requires intervention across multiple public and private entities, and anytime community action is important	Regional sprawl, institutional racism, youth violence, responding to crises	To encourage integrated efforts among diverse stakeholders, sectors, organizations, etc. involved in the problem	Who needs to be at the table? What kind of power dynamics exist already? What group/leader/institution is most resistant to change? What group tends not to be at the table, although they're affected?

**Methods:** Study Circles, Future Search, Appreciative Inquiry, Charrettes

Notes:

**Characteristics of Well-Known Dialogue & Deliberation Processes**

**21st Century Town Meeting**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Decision-Making	Hundreds to thousands in 1 room at small tables	all-day meeting	Open; recruit for representativeness	AmericaSpeaks' 21st Century Town Meetings enable the general public to give those in leadership positions direct, substantive feedback on key issues. Each meeting engages hundreds or thousands of general interest citizens at a time, utilizing innovative technology to effectively and quickly summarize citizen input. ( <a href="http://www.americaspeaks.org">www.americaspeaks.org</a> )

**Appreciative Inquiry**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration & Collaborative Action	From 20 to 2,000	from 1-hour interviews to 4- to 6-day summits	Internal and external stakeholders	Appreciative Inquiry is a change method that encourages stakeholders to explore the best of the past and present in their organizations and communities. AI involves, in a central way, the art and practice of asking questions that strengthen a system's capacity to apprehend, anticipate, and heighten positive potential. ( <a href="http://www.appreciativeinquiry.cwru.edu">www.appreciativeinquiry.cwru.edu</a> )

**Bohmian Dialogue**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration; can also be used for Decision-Making	Small group	no set length or number of meetings	Open or invitation	Created by late physicist David Bohm, Bohmian Dialogue is focused on attending to and discussing individual internal dynamics--assumptions, beliefs, motivations, etc. The idea is not to eliminate them from happening, but to surface them in the conversation in a way that furthers the dialogue. ( <a href="http://www.infed.org/archives/e-texts/bohm_dialogue.htm">www.infed.org/archives/e-texts/bohm_dialogue.htm</a> )

**Charrettes**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Collaborative Action	A small team of professionals and a much larger group of stakeholders	Intense work sessions last 1-3 days typically; some last 1-2 weeks	Participants represent a range of organized groups, but others with a stake in the issue are encouraged to attend	A charrette is a collaborative and consensus-building design methodology that incorporates input from all stakeholders (the developer, relevant government agencies, and the community). A "charrette team" of experts uses stakeholder input in an continual "feedback loop" to prepare and refine a plan for development with the goal of reaching consensus among the stakeholders. Charrettes, which combine modern design studio and town meeting, help overcome inertia and create meaningful master plans. ( <a href="http://www.charretteinstitute.org">www.charretteinstitute.org</a> )



**Characteristics of Well-Known Dialogue & Deliberation Processes**

**Citizen Choicework**

<b>Focuses On</b> Decision-Making	<b>Size of Group</b> Multiple small groups	<b>Session</b> 1 session, ranging from 2 hours to all day	<b>Participant Selection</b> Open; recruit for representativeness	<b>Description</b> Public Agenda's Citizen Choicework helps citizens confront tough choices in productive ways. Participants work through values conflicts and practical tradeoffs, and develop a sense of priorities and direction. Key principles include nonpartisan local leadership, inclusive participation, and unbiased discussion materials that "start where the public starts." ( <a href="http://www.publicagenda.org">www.publicagenda.org</a> )
--------------------------------------	---	--	--	--

**Citizens Jury**

<b>Focuses On</b> Decision-Making	<b>Size of Group</b> Small group	<b>Session</b> five-day meeting	<b>Participant Selection</b> Random selection	<b>Description</b> The Citizens Jury process is a method for gathering a microcosm of the public, having them attend five days of hearings, deliberate among themselves and then issue findings and recommendations on the issue they have discussed. ( <a href="http://www.jefferson-center.org">www.jefferson-center.org</a> )
--------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	--	---

**Consensus Conference**

<b>Focuses On</b> Decision-Making	<b>Size of Group</b> Large group	<b>Session</b> 2 weekends for participants to prepare, 2-4 day conference	<b>Participant Selection</b> Random selection	<b>Description</b> Consensus Conferences, developed in Denmark, typically involve a group of citizens with varied backgrounds who meet to discuss issues of a scientific or technical nature. The conference has two stages: the first involves small group meetings with experts to discuss the issues and work towards consensus. The second stage assembles experts, media and the public where the conferences main observations and conclusions are presented. ( <a href="http://www.thataway.org/46192a">www.thataway.org/46192a</a> )
--------------------------------------	-------------------------------------	--	--	---

**Conversation Café**

<b>Focuses On</b> Exploration; can also be used for Conflict Transformation	<b>Size of Group</b> Single or multiple small groups	<b>Session</b> 1 or more 60- to 90-minute sessions	<b>Participant Selection</b> Open; publicize to encourage representativeness	<b>Description</b> Conversation Cafés are hosted conversations which are usually held in a public setting like a coffee shop or bookstore, where anyone is welcome to join. A simple format helps people feel at ease and gives everyone who wants to a chance to speak. ( <a href="http://www.conversationcafe.org">www.conversationcafe.org</a> )
--	---	---	---	--

**Characteristics of Well-Known Dialogue & Deliberation Processes**

**Compassionate Listening**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Conflict Transformation; can also be used for Exploration	2 to 200 people; usually fewer than 30	30 minutes to 3 days, depending on how many people are involved	Open to whoever is drawn; often listeners are brought in to hear the stories of oppressed or oppressors	In Compassionate Listening, listeners use reflection and skilled inquiry to help speakers deepen their own understanding and awareness. CL engenders generative listening which is non-judgmental, questions that are non-adversarial, and an ability to remain open when witnessing strong feelings and divergent viewpoints. The process can help soften hearts and create the safety necessary for honest, respectful dialogue and sustainable solutions. ( <a href="http://www.compassionatelistening.org">www.compassionatelistening.org</a> )

**Deliberative Polling**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Decision-Making	Up to several hundred people in small groups in 1 room	weekend-long meeting	Random selection	Deliberative Polling combines deliberation in small group discussions with scientific random sampling to provide public consultation for public policy and for electoral issues. Members of a random sample are polled, and then some members are invited to gather at a single place to discuss the issues after they have examined balanced briefing materials. Participants engage in dialogue with competing experts and political leaders based on questions they develop in small group discussions with trained moderators. ( <a href="http://cdd.stanford.edu/">http://cdd.stanford.edu/</a> )

**Future Search**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Collaborative Action, can also be used for Conflict Transformation	60 to 80 people	3 days	All inclusive (attempts to bring in all involved)	Future Search is an interactive planning process which helps a group of people discover a set of shared values or themes (common ground) and agree on a plan of action for implementing them. ( <a href="http://www.futuresearch.net">www.futuresearch.net</a> )

**Intergroup Dialogue**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration & Conflict Transformation; can also be used for Collaborative Action	Single or multiple small groups	Regular weekly meetings of 2-3 hours	Open; recruit for representativeness	Intergroup dialogues are face-to-face meetings of people from at least two different social identity groups. They are designed to offer an open and inclusive space where participants can foster a deeper understanding of diversity and justice issues through participation in experiential activities, individual and small group reflections, and dialogues. ( <a href="http://www.umich.edu/~igrc/">www.umich.edu/~igrc/</a> & <a href="http://www.depts.washington.edu/sswwweb/idea/">www.depts.washington.edu/sswwweb/idea/</a> )

**Characteristics of Well-Known Dialogue & Deliberation Processes**

**National Issues Forums**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Decision-Making	Up to hundreds in 1 room at small tables	1 two-hour meeting	Open; recruit for representativeness	National Issues Forums offer citizens the opportunity to join together to deliberate, to make choices with others about ways to approach difficult issues and to work toward creating reasoned public judgment. NIF is known for its careful issue framing and quality issue guides which outline 3 or 4 different viewpoints. ( <a href="http://www.nifi.org">www.nifi.org</a> )

**Open Space Technology**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration; can also be used for Collaborative Action	Up to hundreds in 1 room, then break up in interest groups multiple times	from 4 hours to ideal of 3 days	Varies	Open Space Technology is a self-organizing practice that invites people to take responsibility for what they care about. In Open Space, a marketplace of inquiry is created where people offer topics they are passionate about and reflect & learn from one another. It is an innovative approach to creating whole systems change and inspiring creativity & leadership among participants. ( <a href="http://www.openspaceworld.org">www.openspaceworld.org</a> )

**Public Conversations Project Dialogue**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Conflict Transformation; can also be used for Collaborative Action	Small group	Multiple 2-hour sessions	Involves all sides of an existing conflict	The Public Conversations Project helps people with fundamental disagreements over divisive issues develop the mutual understanding and trust essential for strong communities and positive action. Their dialogue model is characterized by a careful preparatory phase in which all stakeholders/sides are interviewed and prepared for the dialogue process. ( <a href="http://www.publicconversations.org">www.publicconversations.org</a> )

**Socrates Café**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration	3 to 30 people	1-2 hours	Whoever is in the class or at the meeting, or whoever responds to the flyers or articles	Socrates Cafés and other forms of Socratic Dialogue encourage groups inside and outside the classroom to engage in robust philosophical inquiry. The Cafés consist of spontaneous yet rigorous dialogue that inspires people to articulate and discover their unique philosophical perspectives and worldview. They invite diverse viewpoints and require engaged and empathetic listening. They don't force consensus or closure, but are open-ended and can be considered a success if there are more questions at the end than there were at the outset. ( <a href="http://www.philosopher.org">www.philosopher.org</a> )

**Characteristics of Well-Known Dialogue & Deliberation Processes**

**Study Circles**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Collaborative Action; can also be used for Exploration and Decision-Making	Up to hundreds meeting in separate small groups; come together later for Action Forum	4 to 6 2-hour sessions	Open; recruit for representativeness	Study Circles enable communities to strengthen their own ability to solve problems by bringing large numbers of people together in dialogue across divides of race, income, age, and political viewpoints. Study Circles combine dialogue, deliberation, and community organizing techniques, enabling public talk to build understanding, explore a range of solutions, and serve as a catalyst for social, political, and policy change. ( <a href="http://www.studycircles.org">www.studycircles.org</a> )

**Sustained Dialogue**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Conflict Transformation; can also be used for Decision-Making & Collaborative Action	Small group	Numerous 2 to 3-hour sessions	Open; recruit for representativeness among conflicting groups	Sustained Dialogue is a process for transforming and building the relationships that are essential to democratic political and economic practice. SD is not a problem-solving workshop; it is a sustained interaction to transform and build relationships among members of deeply conflicted groups so that they may effectively deal with practical problems. SD seems to move through a series of recognizable phases including a deliberative "scenario-building" stage and an "acting together" stage. ( <a href="http://www.sustaineddialogue.org">www.sustaineddialogue.org</a> )

**Victim Offender Mediation**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Conflict Transformation	Small group	Multiple 2- to 3-hour sessions	All inclusive (attempts to bring in all involved)	Victim Offender Mediation is a restorative justice process that allows the victim of a crime and the person who committed that crime to talk to each other about what happened, the effects of the crime on their lives, and their feelings about it. They may choose to create a mutually agreeable plan to repair any damages that occurred as a result of the crime. In some practices, the victim and the offender are joined by family and community members or others. ( <a href="http://www.voma.org">www.voma.org</a> )

**Web Lab's Small Group Dialogue**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Conflict Transformation; can also be used for Exploration	Up to hundreds working in small groups online	Participants read & write posts during set duration (such as 3 wks) for each group	Open	SGD is a unique discussion tool that fosters intimate, high-quality online exchanges. By limiting group size and lifespan, each member's value is visible, encouraging a sense of belonging and an investment in frequent visits. SGD offers participants the ability to genuinely connect with one another rather than creating a collection of people with no sense of accountability who leave a series of drive-by postings. ( <a href="http://www.webiab.org">www.webiab.org</a> )

Characteristics of Well-Known Dialogue & Deliberation Processes

**Wisdom Circle**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration	Small group (3-12 people)	One or more 1- to 3-hr sessions; ongoing monthly sessions are ideal	Usually used with an existing group	A Wisdom Circle is a small group dialogue designed to encourage people to listen and speak from the heart in a spirit of inquiry. By opening and closing the circle with a simple ritual of the group's choosing, using a talking object, and inviting silence to enter the circle, a safe space is created where participants can be trusting, authentic, caring, and open to change. Also referred to as Council process and Listening Circles. ( <a href="http://www.wisdomcircle.org">www.wisdomcircle.org</a> )

**Wisdom Council**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration; can also be used for Decision-Making & Collaborative Action	10-12 people initially (and sometimes periodically), then entire community	Several-day session with group of 12, followed by informal large-scale dialogue	Initial 10-12 are randomly selected from community; broader segment is open to everyone	Wisdom Councils are microcosms of larger systems like cities and organizations that engage in a creative, thoughtful exploration of the issues affecting the system. A specialized facilitation process is used called "Dynamic Facilitation" - a nonlinear approach for addressing complex issues that allows shared insights and aligned action to emerge. The outcomes of the Wisdom Council, which are reported back to the community, can catalyze further dialogue, self-organizing action and change throughout the larger system. ( <a href="http://www.wisedemocracy.org">www.wisedemocracy.org</a> )

**World Café**

<b>Focuses On</b>	<b>Size of Group</b>	<b>Session</b>	<b>Participant Selection</b>	<b>Description</b>
Exploration	Up to hundreds in 1 room at tables of four	Single event ranging from 90 minutes to 3 days	Often held at conferences, involving all attendees; otherwise, invitations boost representativeness	World Cafés enable groups of people to participate together in evolving rounds of dialogue with three or four others while at the same time remaining part of a single, larger, connected conversation. Small, intimate conversations link and build on each other as people move between groups, cross-pollinate ideas, and discover new insights into questions or issues that really matter in their life, work, or community. ( <a href="http://www.theworldcafe.com">www.theworldcafe.com</a> )

## APPENDIX TWO:

# Measuring the Success of Civic Participation

*The following article is excerpted from the Institute of Local Government.*

You've devoted time, money and staff energy to a public involvement effort about an important plan, issue or policy. But did the process make any difference? Did the local agency benefit? Were the participants satisfied with their experience? What worked and what didn't? And what lessons will your city or county take from this experience into future civic participation activities?

Each local effort to develop and implement a public involvement process is unique. Each issue or policy you address is different, including the number or demographics of those participating, the specific means through which participants generate ideas and recommendations, and the way local officials ultimately use the results in decision-making. The history, conditions and dynamics of each community setting also differ.

Regardless of the approach, local agencies that take the time to assess their civic engagement activities are more likely to learn from the experience and improve their future efforts.

### Looking at Outcomes

Local officials can use a minimum of four outcomes to assess the success of their agency's efforts to involve the public, including:

1. The appropriateness and effectiveness of the public involvement process design and implementation, including the participants' satisfaction with the process. Did the chosen process or approach fit the problem, and was it done well?
2. The real impacts on public decisions, policies and actions. Were the ultimate decisions different – and better – than would otherwise have been the case?
3. The effect on the community's capacity for democratic participation. Has the public involvement process made it more or less likely that the necessary information, skills and willingness to get involved are present in the community?
4. How, if at all, has a particular public participation effort enhanced a local agency's ability to effectively sustain and support civic engagement? Was the public engagement process considered a one-time affair, or have sponsors used it to build a more sustained capacity for soliciting the public's ideas and recommendations?

Most formal studies by academics and others seem to focus on the first category; fewer focus on the second; still fewer on the third; and the fourth often receives very little attention. Relatively few local agencies appear to formally review their public engagement in a systemic way. Rigorous evaluations of more complex and longer-term outcomes can take significant time and resources.

However, civic participation sponsors and organizers can ask basic but crucial questions that provide important feedback to assess a specific activity and improve future efforts. While the result may not be a rigorous scientific study, the information is useful, especially if the results are shared broadly within the local agency.

### Key Questions to Ask

While these questions are broadly applicable, local agencies should choose those that are most appropriate and helpful. These questions are most relevant to assessing stand-alone civic engagement events that seek the public's ideas and recommendations.

**Was a comprehensive plan in place?** Did appropriate local officials develop and support a clear public involvement plan that included a stated purpose, ties to city vision or goals, participation targets, a process design, a timeline, clear staff roles, a budget and how local officials would integrate any developed recommendations into their ultimate decision-making?

**Did participation meet your goals?** Was the actual participation appropriate to the issue? Was the participant selection process effective? Did local officials make successful efforts to involve the community's diverse population? What worked and what didn't to help secure the participation you intended?

**Was the process appropriate for participants?** Was background information provided to participants so they were prepared to take part? Were materials used in the process helpful? Were there sufficient opportunities for deliberation among participants that allowed for the exchange of informed views, consideration of alternatives and the formulation of recommendations? Was the process appropriate for the nature of the input and the degree of specificity you were seeking? Were participants' language capacities taken into consideration? If a consultant or facilitator was used, did he or she provide a safe and well-managed environment for people to participate effectively?

**Did discussions lead to action?** Did public officials demonstrably consider the ideas or recommendations resulting from the public involvement process in their final decision-making? Did the public involvement process result in local officials making a more informed and/or better decision? Was there greater support for the resulting new policy or action? Did participants receive feedback on how their recommendations were or were not used?

**Were participants satisfied?** Did participants view the public involvement process as transparent, well-managed and appropriate to the issue(s) under consideration? Did they believe their input was welcomed, heard and considered? Would they be more or less likely to participate in other such processes in the future?

**Was communication effective?** Was information about the public involvement process and its outcomes communicated effectively to the broader public?

**Did the process enhance capacity?** Did the public engagement process provide residents with additional skills, knowledge and experiences likely to encourage their role as committed and effective community members? How can the local agency continue to draw on and develop these capacities?

**What are the key lessons?** Has the review of the public engagement effort involved the community and other sectors? What are the most important lessons identified, and how can the local agency apply them to its future public involvement efforts? And will these lessons be shared across those city or county offices that often engage the public?

While not exhaustive, grappling with these questions helps to ensure that individual civic engagement efforts are indeed reviewed and that the local agency develops a shared and growing body of knowledge about public involvement. These efforts result in more strategic and effective civic participation over time.

## Broader Measurements and Results

A handful of cities are taking steps to build assessment and organizational learning into broader civic engagement efforts. Colin Gallagher, neighborhood services coordinator for the City of Salinas, reports that his office is in the process of developing performance indicators and a budget for assessing its outreach and civic engagement efforts. The performance planning work is being carried out in collaboration with city residents and within the work plan set for neighborhood services by the city council. The City of Salinas will publish measurement results on its website. Gallagher explains that, to date, the city has assessed individual public meetings using such questions as:

- Was there a clear purpose for the meeting?
- Did the purpose tie into the city council goals?
- Was contact information generated as a result of the meeting?
- How many were contacted and consequently attended?
- Was an actionable item developed as a result of the meeting?

Anne Hallock, Ventura's civic engagement manager, says that the city now measures several civic participation factors annually in a statistically significant survey. This includes a measurement of residents' satisfaction with the city's communication with the public, volunteerism rates and residents' awareness of local government activities. Qualitatively, she suggests that the results of Ventura's civic engagement are reflected in the rejection or acceptance of public decisions.

Cherise Brandell, Menlo Park's civic engagement manager, notes that informal feedback systems have been used in the past, but the city is currently developing a more consistent method for evaluating individual activities and overall efforts. These measures assess the outcomes and indicators identified in a community engagement program "logic model" that lays out specific strategies, short- and long-term desired outcomes and indicators of success.





1 Centennial Square  
Victoria, BC V8W 1P6  
[www.victoria.ca](http://www.victoria.ca)

PUBLISHED AUGUST 2012