

Lýðræðisstefna Reykjavíkurborgar

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er Reykjavíkurborg sjálfstætt stjórnvald með lýðræðislega kjörinni borgarstjórn sem starfar í umboði borgarbúa. Þannig framselja borgarbúar valdi til kjörinna fulltrúa sem þeir kjósa sér í lýðræðislegum kosningum, samkvæmt leikreglum hefðbundins fulltrúalýðræðis, landslögum og stjórnarskrá.

Í sveitarstjórnarlögum er þó sérstakur kafli, X. kafli, sem fjallar um samráð við íbúa. Þar segir:

„Sveitarstjórn skal leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar.“

Með þessu lagaákvæði er opnað fyrir það að borgaryfirvöld opni fyrir samráð við borgarbúa og áhrif borgarbúa á þær ákvarðanir sem borgarstjórn tekur. Enda sé litið svo á að þar sem vald kjörinna fulltrúa er fengið frá almenningi sé eðlilegt að borgarstjórn leitist við að virkja þátttöku borgarbúa.

Lýðræðisstefnu þeirri sem hér birtist er því ætlað að skilgreina með formlegum hætti hvernig borgarstjórn opnar fyrir þetta samspil milli þess umboðs sem borgarbúar fela henni samkvæmt sveitarstjórnarlögum og þeirra heimilda sem borgarstjórn hefur samkvæmt sömu lögum til að veita borgarbúum hlutdeild í stjórn borgarinnar.

Markmið lýðræðisstefnunnar er þannig fyrst og fremst að leggja grunninn að skýrum og gagnsæjum almennum leikreglum um íbúalýðræði innan Reykjavíkurborgar.

Undirliggjandi markmið með þessu eru að:

- **Valdefla borgarbúa** með því að veita þeim beina hlutdeild í stjórn Reykjavíkurborgar samkvæmt formlegum og skýrum ferlum.
- **Tryggja jafnræði** milli borgarbúa með því að huga að þeim þáttum sem verða til þess að fólk getur haft misgreitt aðgengi að upplýsingum og lýðræðislegum ferlum, eftir félagslegri stöðu og öðrum þáttum.
- **Efla lýðræðisvitund borgarbúa** til að styrkja félagsauð í borginni.
- **Auka traust borgarbúa** til stjórnsýslu borgarinnar með því að veita þeim innsýn í hvernig borgarkerfið virkar.
- **Auka gæði ákvarðanatöku borgarinnar** með því að tryggja að ákvarðanir séu teknar á vel upplýstum forsendum, með tilliti til mismunandi sjónarhorna og hagsmuna.

Þáttökustiginn



Við skilgreiningu á hlutdeild borgarbúa í ákvarðanatöku borgarinnar er notast við svokallaðan þáttökustiga. Þetta módel má rekja til bandaríska fræðimannsins Roger Hart sem árið 1997 setti fram þáttökustiga fyrir starf með börnum í bók sinni *Children's Participation: The Theory And Practice Of Involving Young Citizens In Community Development And Environmental Care*. Sú útgáfa stigans sem notast er við hér er almennara eðlis og er hún í samræmi við þá sem unnið er með á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í þáttökustiganum eru skilgreind mismunandi þrep þáttöku þar sem borgarstjórn opnar fyrir sífellt aukna hlutdeild borgarbúa í ákvörðunartöku, eftir því sem ofar er farið í stiganum. Borgarbúar þurfa að vera meðvitaðir um stöðu mála sem og leiðirnar til að hafa áhrif á þau. Þáttökustiginn nýtist til þess að efla meðvitund allra um mismunandi leiðir til þáttöku.

Upplýsingagjöf er fyrsta forsenda þess að borgarbúar geti haft áhrif. Hún þarf að fela í sér að borgarbúar fái aðgengilegar og hlutlægar upplýsingar til að skilja úrlausnarefni og hvaða valkostir standa til boða. Samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórn til að mynda skylt að upplýsa íbúa sína um áætlanir sem varða þá með almennum hætti og einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Reykjavíkurborg hefur sett sér metnaðarfulla upplýsingastefnu þar sem réttur borgarbúa til aðgangs að upplýsingum er kyrfilega skilgreindur. Þar er ekki einungis horft til lagalegra skyldna heldur eru skyldur borgarinnar útvíkkaðar.

Samráð felur í sér að fá viðbrögð frá borgarbúum við greiningu, tillögum og valkostum. Þetta getur líka falið í sér að taka við og fjalla um sjónarmið íbúa, fyrirspurnir og kvartanir. Samráð felur í sér að reyna að samræma mismunandi skoðanir og upplýsingar og taka tillit til allra hagsmuna. Lokaorðið er þó hjá stjórn borgarinnar. Mikilvægt er að samráðsferli séu skýr og gagnsæ og að ávallt sé útskýrt og rökstutt hvernig tekið var tillit til mismunandi sjónarmiða og athugasemda við ákvarðanatöku.

Samtal felur í sér að gefa borgarbúum færi á að hitta aðra til að ræða málefni borgarinnar. Þetta þarf að byggjast á því að allir hafi möguleika á að koma sínum skoðunum á framfæri og rökstyðja þær í lifandi samtali. Rökræða er þannig gagnvirkari en samráð, felur í sér skoðanaskipti. 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 máls hjá borginni.

Samstarf felur í sér að borgarbúar fái tækifæri til að taka þátt í vinnslu máls í gegnum allan feril þess, frá því að mál verður til, þróun lausna á málinu, vali á tillögu að lausn og framkvæmd hennar. Þannig heldur borgarstjórn utan um ferlið en það er annars að verulegu leyti í höndum annarra.

Ákvörðun felur í sér að borgarstjórn opnar fyrir alhliða áhrif borgarbúa á ákvarðanir. Hér þarf 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.

Nýting þáttökustigans

Reykjavíkurborg lítur svo á að þeir ferlar sem skilgreina hvenær er unnið í tilteknum þrepum í þáttökustiganum eigi að vera lifandi. Borgarbúar eiga að hafa skýran og skilgreindan rétt til að fara fram á að grípa inn í ákvarðanir. Sveitarstjórnarlög (sbr. 108. gr.) gera til að mynda ráð fyrir að borgarbúar geti stökkið beint í efsta þrepið í tilteknu máli með því að safna tilteknum fjölda undirskrifta. Þannig hafa borgarbúar frumkvæðisrétt í einstaka málum þó lögum samkvæmt séu á þessu ákveðnar undanþágur. Þetta frumkvæðisvald verður að flétta víðar inn í borgarkerfið með því að bjóða upp á skýr úrræði fyrir borgarbúa til þess að fíkra sig upp stigann í færri þrepum í einu, eftir því sem þeim hentar hverju sinni.

Með vandaðri upplýsingagjöf um ákvarðanir borgarinnar og forsendur þeirra geti borgarbúar sjálfir verið vakandi fyrir stöðu mála og gripið inn í með viðeigandi úrræðum ef þeim finnst þörf á. Þannig er öllum borgarbúum veitt tækifæri til að setja sig í spor borgarfulltrúa á öllum stigum mála, annað hvort sem einstaklingar eða sem skipulagðir hópar.

Ein af grunnstoðum fulltrúalýðræðis í borginni er að borgarbúar treysti borgarstjórn og sínum fulltrúum þar, sem þeir kjósa á fjögurra ára fresti, til þess að vinna í þeirra umboði. Slíkt traust byggist þó meðal annars á því að borgarbúar hafi tækifæri og stöðu til að afla sér upplýsinga um mál og hafa áhrif á þau eftir því sem þeir hafa áhuga á. Slíkt aðhald hvetur kjörna fulltrúa sem og starfsfólk borgarinnar til þess að vinna mál vandlega í góðri sátt og samráði. Það gerðir lýðræðið að síkviku samstarfsverkefni kjörinna fulltrúa og almennings. Þetta fyrirkomulag útilokar þannig ekki að borgarstjórn hafi sjálf frumkvæði að því að nýta þáttökustigann, til að mynda til að kalla eftir samráði við veigamikla stefnumótun eða einstökar ákvarðanir um framkvæmdir, fjármál og almenna stjórnsýslu

Virkt íbúalýðræði þarf á hvoru tveggja að halda – lifandi lýðræðisferlum sem borgarbúar stýra sem og frumkvæði frá stjórn borgarinnar. Þannig eru valdahlutföllin sveigjanleg og íbúalýðræðið lifandi samstarfsverkefni og lærdómsferli milli borgarinnar og íbúa hennar þar sem farið er upp og niður þáttökustigann eftir því sem þörf er á.

Jafnframt er mikilvægt að hafa í huga að geta borgarbúa til þess að taka þátt í lýðræðislegum ferlum getur verið misjöfn, eftir félagslegri stöðu og öðrum þáttum sem kunna að leiða til kerfisbundinnar mismununar. Samsetning íbúa borgarinnar er fjölbreytt og upplýsingamiðlun sem og lýðræðisferlar þurfa að endurspegla þá fjölbreytni. Hér þarf að huga til að mynda að stöðu kynja, innflytjenda og fatlaðs fólks. Í samræmi við upplýsingastefnu, þjónustustefnu, mannréttindastefnu og aðra stefnumótun sem ætlað er að tryggja stöðu mismunandi hópa gagnvart borgarkerfinu þarf þannig ávallt að huga að því hvernig upplýsingamiðlun horfir við mismunandi hópum og hvaða ferlar henta hverjum og einum. Stundum þarf að grípa til sértækra aðgerða til þess að jafna aðgengi að lýðræðinu og því þarf að vera sívakandi fyrir þessu við innleiðingu lýðræðisstefnu. Jöfn tækifæri allra borgarbúa til þátttöku þarf að tryggja eftir allra fremsta megni.

Tillögur

Upplýsingagjöf sem hornsteinn íbúalýðræðis

Sveigjanlegir lýðræðisferlar þurfa að byggjast á skýrri upplýsingagjöf um stöðu allra mála og hvernig staða þeirra tengist þáttökustiganum – enda er upplýsingagjöf fyrsta þrep þáttökustigans. Þessi hornsteinn hefur þegar verið lagður í upplýsingastefnu borgarinnar og á honum má byggja áfram.

Upplýsingamiðlun er þannig lykilatriði í öllu íbúalýðræði og því leggur borgin metnað í að miðla skýrum upplýsingum um allar ákvarðanir og forsendur þeirra sem og stöðu mála innan borgarinnar og hvernig hafa megi áhrif á þau.

- Ávallt verði leitast við að tengja stöðu allra mála innan borgarinnar við þáttökustigann með þeim hætti að skilgreina í hvaða þrepi hans þau eru stödd í borgarkerfinu.
- Tryggt verði að upplýsingum um tiltekið mál fylgi einnig upplýsingar um stöðu málsins innan þáttökustigans.
 - Til að mynda þarf að koma skýrt fram þegar boðað er til fundar með borgarbúum hvert markmiðið er – hvort einungis um upplýsingafund er að ræða eða hvort fundurinn er í efra þrepi í þáttökustiganum og að mæting á hann bjóði þannig upp á að fundargestir geti haft áhrif á málið með skýrum hætti.
- Miðlað verði upplýsingum um hvort og hvernig borgarbúar geti hækkað um þrep og gripið inn í málið ef þeir hafa áhuga á því, miðað við eðli málsins og það þrep sem það er stadd á.
 - Til að mynda þarf að flokka mál eftir því hvort þau uppfylla skilyrði 3. mgr. 108 gr. sveitarstjórnarlaga um mál sem eru tæk til íbúakosninga. Mál sem uppfylla þessi skilyrði verði tengd við leiðbeiningar um hvernig hægt er að safna undirskriftum til þess að krefjast íbúakosningar.

Gagnsjá Reykjavíkurborgar

Gagnsjá Reykjavíkurborgar verður upplýsingastefna Reykjavíkurborgar holdi klædd. Með Gagnsjánni geti borgin, sem stjórnvald, uppfyllt markmið sín í því að taka frumkvæði að ítarlegri upplýsingamiðlun til íbúa borgarinnar. Enn fremur verði borgarbúum með Gagnsjánni veitt tækifæri til að fikra sig upp þáttökustigann með því að falast eftir ítarlegri upplýsingum, koma að ákvarðanatöku og senda inn ábendingar og tillögur á einfaldan hátt, í samræmi við stöðu máls innan borgarkerfisins.

- Komið verði á laggirnar Gagnsjá Reykjavíkurborgar; sameiginlegri, rafrænni og véllæsilegri málaskrá allra sviða Reykjavíkurborgar.
- Gagnsjáin þjóni jafnt sem gátt að öllum opinberum málum borgarinnar, gátt einstaklinga til að fylgjast með fyrirspurnum og öðrum málarekstri sínum hjá borginni og sem gátt að gögnum innan borgarkerfisins, t.d. til að efla sjálfstæði hverfisráða í gagnaöflun.
- Í Gagnsjánni verði skráð hvar mál eru stödd í ferli innan borgarinnar, samanber þáttökustigann.
- Hægt verði að nota Gagnsjána til að sjá stöðu mála með einföldum og skýrum hætti. Í slíkri upplýsingamiðlun felist leiðbeiningar um hvaða tækifæri borgarbúar hafa til hlutdeildar í ákvarðanatöku miðað við stöðu máls í borgarkerfinu, s.s. ritun umsagna, óskir eftir íbúafundum, kosningar og svo framvegis.

- Gagnsjáin verði tengd við önnur gagnvirk umræðu- og atkvæðakerfi Reykjavíkurborgar á netinu, þar sem almennir borgarar geti komið með hugmyndir að málum, tjáð skoðanir sínar á málum sem eru í ferli borgarinnar og jafnvel kosið um tiltekin mál. Þannig geta verið margar mismunandi gáttir að Gagnsjánni en hún samtengir þær allar og setur í sameiginlegt samhengi.
- Opin fjármál Reykjavíkurborgar verði beintengd Gagnsjánni og viðmót þeirra bjóði íbúum Reykjavíkur upp á að rýna og senda ábendingar og athugasemdir um fjármálin, t.d. tillögur að sparnaði í einstökum liðum eða fyrirspurnir um fjármál.

Borgarafundir

- Borgarstjórn boði til opins borgarafundar meðal íbúa Reykjavíkur a.m.k. einu sinni að vori og einu sinni að hausti.
- Á þessum borgarafundum verði störf, stefnumótun og áætlanir borgarstjórnar kynnt fyrir borgarbúum og þeim veitt færi á því að hafa aðkomu að henni með því að koma hugmyndum sínum og sjónarmiðum á framfæri samkvæmt skilgreindu og gangsjæju verklagi.
- Einnig verði haldnir verði reglulegir borgarafundir innan hverfa undir forræði hverfisráða þar sem fjallað er um málefni hverfisins.
- Auk þessara reglulegu funda geti borgarstjórn og ákveðið hlutfall íbúa (sbr. 108. grein sveitarstjórnarlaga) boðað til borgarafunda um afmarkaðri málefni, t.d. til að ræða og vinna í raunheimum málefni sem eru til meðferðar í Gagnsjá og/eða rafrænni þátttökufjárhagsáætlanagerð (t.d. "Hverfið mitt").
- Borgarafundum verði ávallt streymt á netinu til að tryggja aðgengi að þeim.

Þátttaka í gerð fjárhagsáætlana

- Áfram verði haldið með verkefni um beina hlutdeild borgarbúa í ákvörðunum um fjárveitingar borgarinnar með beinum kosningum á netinu (t.d. í gegnum verkefni eins og „Hverfið mitt“).
- Hluti útgjalda borgarinnar sem er úthlutað á þennan hátt verði aukinn og áfram stefnt að því að kynna verkefnið fyrir borgarbúum og virkja þá til þátttöku þar.
- Opnað verði fyrir möguleika á því að innleiða „raunheima-hluta“ samhliða verkefninu, þar sem efnt verði til borgarafunda sem hafi það sérstaka verkefni að móta og jafnvel kjósa um hugmyndir og forgangsröðun útgjalda í samvirkni við rafræna hlutann, m.a. til að ná betur til fólks sem notast minna við netið í daglegu lífi.
- Fundnar og prófaðar verði leiðir til að veita áhugasömum borgarbúum eða borgarbúum úr slembivalshópi tækifæri til að koma beint að fjárhagsáætlunargerð fyrir alla borgina.

Hverfisráð

- Hverfisráð borgarinnar verði styrkt með því að a.m.k. einn fulltrúi borgarstjórnar sitji í hverju hverfisráði með það fyrir augum að brúa bilið milli efstu og neðstu laga stjórnkerfisins.
- Skoðað verði að efna til beinna kosninga annarra fulltrúa í hverfisráðum, hvort heldur það er á vegum flokka eða einstaklinga. Enn fremur að skoðað verði hvort slembival sé heppileg leið til að skipa í hverfisráð.
- Aðkoma hverfisbundinna samtaka á borð við íbúasamtök og ungmennaráð hverfa að hverfisráðum verði tryggð. Fulltrúar þeirra fá þóknun fyrir fundasetu.
- Fulltrúar hverfisráða fundi árlega með fulltrúum borgarstjórnar, þar sem tillögur verði bornar upp og ræddar. Einnig fundi fulltrúar hverfisráða minnst tvisvar á ári með borgararráði. Jafnframt skuli hverfisráð funda reglulega með fagráðum og/eða fagsviðum.

- Forræði hverfisráða yfir staðbundnum verkefnum og framkvæmdum innan umdæma þeirra verði aukið og þeim veitt nauðsynlegt fjármagn til að sinna þeim. Hverfisráð verði þannig beintengd við þjónustu í þeirra hverfum, s.s. þjónustumiðstöðvar, skóla, félagsmiðstöðvar, bókasöfn og hverfabækistöðvar.
- Hverfisráð fái aukna ábyrgð á upplýsingamiðlun um mál sem snerta hverfin. Af þeim sökum sé geta þeirra til að taka frumkvæði að upplýsingamiðlun eflað, t.d. með því að veita hverfisráðunum fjárheimildir til upplýsingagjafar og aðgang að sérstöku svæði á vef borgarinnar til upplýsingamiðlunar um hverfistengd mál.
- Hverfisráð setji sér setji hvert og eitt sína eigin stefnumótun á hverju ári, með lykiláherslum, markmiðum og tímasettum aðgerðum.
- Ábyrgð fagsviða á upplýsingamiðlun til hverfisráða verði gerð skýr og einfölduð til samræmis við aukna áherslu á frumkvæði og ábyrgð hverfisráða. Aðgengi hverfisráða að stjórnendum fagsviða verði jafnframt tryggt.

Íbúakosningar og samráðsferlar

- Reykjavíkurborg nýti í auknum mæli möguleika til að boða til ráðgefandi atkvæðagreiðslna á netinu meðal íbúa borgarinnar um veigamikil hagsmunamál borgarbúa, sem skiptar skoðanir eru um.
- Almenna reglan verði sú að borgarbúar kalli sjálfir eftir íbúakosningum um einstök mál skv. 108. gr. sveitarstjórnarlaga. Þeir fái til þess skýr úrræði og leiðsögn frá borginni. Borgarstjórn setji viðmið um hvaða íbúakosningar teljist bindandi og hverjar ráðgefandi.
- Borgarbúar eigi tillögurétt í borgarkerfinu sbr. Betri Reykjavík, þar sem tillögur sem fá stuðning tiltekins fjölda borgarbúa fara til formlegrar afgreiðslu í borgarkerfinu. Tillöguflytjendum verði gefinn kostur á fylgja tillögum sínum eftir á fundum eftir því sem við á.
- Samráðsgáttir og ferlar, s.s. Gagnsjáin, Betri Reykjavík, Hverfið mitt, fyrirkomulag samráðsfunda, íbúakosninga o.s.frv., verði reglulega metin og endurskoðuð í samráði við borgarbúa, háskólasamfélagið og leiðandi öfl í lýðræðisþróun á Íslandi, t.d. sjálfseignarstofnunina Íbúa, lýðræðisfélagið Öldu, Gagnsæi, Snarrót og fleiri.

Lýðræði á vinnustöðum borgarinnar

- Lýðræðisleg þátttaka á starfsstöðum borgarinnar verði aukin, þar sem horft verði sérstaklega til aukinnar þátttöku starfsmanna í ákvörðunartöku. Litið verði til fyrirmýnda erlendis frá, sér í lagi hjá lýðræðislega reknum fyrirtækjum.
- Yfirstjórnendum verði falið að virkja þá þekkingu og reynslu sem býr í almennum starfsmönnum til góðrar ákvarðanatöku með aðferðafræðum faglegrar verkefnastjórnunar. Yfirstjórnendur verði hvattir til og studdir faglega til þess að líta á sig sem verkefnastjóra. Markmiðið verði að virkja sem best þá þekkingu og reynslu sem býr í almennum starfsmönnum til góðrar ákvarðanatöku.
- Unnið verði með starfsmannafundarformið:
 - Stefnumótun, starfsþróun og ákvörðunartaka á hverri starfseiningu verði í auknum mæli tekin í virku samráði við starfsfólk og notendur þjónustu.
 - Þetta mætti t.d. gera með því að slembivaldir hópar vinni að ákveðnum niðurstöðum, sem síðan eru bornar undir breiða hópa starfsmanna eða notenda eftir því sem við á.
 - Tryggt verði að hægt verði að halda slíka fundi reglulega með starfsmönnum svo samráð sé títt og virkt.
- Tryggt verði að starfsfólk fái tíma og fræðslu til þess að vinna með lýðræðislega ferla á vinnustað sínum.

Barna- og ungmennalýðræði

- Reykjavíkurborg formgeri samráð sitt við ungmennaráð borgarinnar og bregðist við tillögum og ábendingum þeirra.
- Áfram verði stutt við þróunarverkefni sem stuðla að auknu barna- og ungmennalýðræði, t.d. Skuggakosningar.
- Samhliða lækkun kosningaaldurs í „Hverfinu mínu“ þá verði komið á reglulegu starfi tengdu verkefninu í samstarfi við leik- og grunnskóla og frístundaheimilin.
- Haldin verði árleg grunnnámskeið á vegum skóla- og frístundasviðs um lýðræði og lýðræðisvinnu fyrir starfsfólk í leik- og grunnskólum og frístundastarfi.
- Hvatt verði til þess að störf og samskipti kennara og annarra starfsmanna einkennist af lýðræðislegum starfsháttum, enda eru kennarar mikilvægar fyrirmyndir barna og ungmenna.
- Gerðar verði tilraunir á frístundamiðstöðvum borgarinnar með að velja umboðsmann ungmenna sem hefur það hlutverk að virkja og styrkja unglunga til þátttöku í lýðræðisvinnu í viðkomandi hverfi. Lögð verður áhersla á getu barna og unglunga til aðgerða og valdeflingu þeirra.
- Lögð verði sérstök áhersla á að draga úr hvers kyns sýndarlýðræði, þar sem ungu fólki er í raun ekki gefið vald það sem fylgja á lýðræðislegri ákvörðunartöku.
- Haldin verði árleg ungmennanæing fyrir unglunga í borginni til að auka virkni og aðkomu barna og unglunga að umræðu, stefnumótun og ákvarðanatöku hjá skóla- og frístundasviði.

Reykjavík, 23. apríl 2018