

Námsferð Sambands íslenskra sveitarfélaga í íbúalýðræði til Svíþjóðar

Samband íslenskra sveitarfélaga stóð fyrir námsferð í íbúalýðræði til Svíþjóðar dagana 29. – 31. ágúst 2016. Í ferðinni tóku þátt sveitarstjórnarmenn og starfsmanna frá sveitarfélögum af öllu landinu auk fulltrú innanríkisráðuneytisins. Markmiðið var að fræðast um aðferðir sem sænsk sveitarfélög beita í íbúalýðræði og samráði

Hópurinn gisti í Västerås, sem er sveitarfélag staðsett 100 km. fyrir vestan Stokkhólm. Þar búa um 145 þúsund manns, þar af um 110 þúsund í þéttbýlissvæði sjálfrar Västeråsborgar. Þannig minnir hún um margt á höfuðborgarsvæði Íslands. Hópurinn heimsótti sveitarstjórn Västerås í ráðhúsi borgarinnar þann 29. ágúst og fræddist þar um ýmis verkefni sem þar eru í gangi á vettvangi íbúalýðræðis og ræddi jafnframt um sambærileg verkefni sem í gangi eru í íslenskum sveitarfélögum.

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

Þann 31. ágúst heimsótti hópurinn sveitarfélögin Skinnskatteberg og Upplands-Bro og fræddist um hvað þau eru að gera í íbúalýðræði. Skinnskatteberg er lítið sveitarfélag, en þar búa tæplega 4.500 íbúar. Í Upplands-Bro eru öllu fleiri, eða um 25.000 íbúar.

Hér verður rakinn lærdómur hvernig heimsóknar fyrir sig og loks er hann tekin saman í heildstæða mynd af íbúasamráði í sænskum sveitarfélögum.

Västerås

Borgin setti sér árið 2014 stefnu um íbúasamráð (<http://www.vasteras.se/download/18.5e8d74b614b07e41ca6da3/1421922699881/Policy+för+invånardialog.pdf>). Stefnan er stutt og einföld en þar er kveðið á um að íbúasamráð skuli flétta inn í ákvörðunartöku borgarinnar. Stefnan nær eingöngu til samráðs og samtals og vísað er til þess að bein þátttaka íbúa krefjist sérstakra stefnuyfirlýsinga.

Í stefnunni eru sett fimm markmið:

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

Allir geti tekið þátt – horfa þarf til kyns, aldurs, kynþátta og annarra persónueinkenna. Aðferðirnar sem nýttar eru hverju sinni þurfa að taka mið af viðfangsefninu og markhópum þess.

Skýrleiki – ramminn og leiðbeiningar utan um samráðsferlið þurfa að vera einfaldar, réttar, skýrar og bjóða upp á íhugun.

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

Gagnkvæm samskipti – mikilvægt er að tryggja gagnkvæm samskipti í gegnum allt ferlið þar sem það styður við að ferlið sé lýðræðislegt.

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

Í borginni hafa íbúar einnig tillögurétt í gegnum rafræna gátt þar sem hægt er að leggja fram tillögur sem síðan eru teknar til meðferðar í stjórnsýslunni, ekki ósvipað og Betri Reykjavík. Jafnframt eru í gangi sértæk verkefni til að ná til ungs fólks og leiða skoðanir þess í ljós. Þetta fer meðal annars fram í gegnum samfélagsmiðla og SMS-skoðanakannanir.

Loks má nefna að Västerås er með stefnu um langtímauppbyggingu miðborgarinnar (<http://www.vasteras.se/kommun-och-politik/vasteras-utvecklas/innerstad.html>) en í henni felst meðal annars íbúasamráð. Þar er notast við rýnihópa, opna fundi, spurningalista á netinu og rætt við fólk úti á götu.

SALAR

Sambandið var stofnað árið 2007 og nær yfir tvö stjórnsýslustig, sveitarfélög og héruð. Innan þess eru 290 sveitarfélög og 20 sýslur. Sambandið gætir hagsmuna þeirra, meðal annars í gegnum styrkingu sjálfstjórna þessara stjórnsýslustiga og stefnumótun í íbúalýðræði. Þar vinna um 400 manns á skrifstofum bæði í Stokkhólmi og Brussel.

Í erindi starfsmanns SALAR kom m.a. fram að þátttaka í kosningum á öllum stjórnsýslustigum (ríki, hérað, sveitarfélag) fór dvínandi allt fram til síðustu aldamóta en náði sér aftur á strik eftir þau í kjölfar markviss átaks til að auka þátttöku. Enn er þó mikill munur á þátttöku eftir hverfum í ýmsum borgum, sem helgast af mismunandi íbúasamsetningu. Þetta er ein ástæða þess að talið er mikilvægt að vinna í íbúalýðræði til að virkja fólk til þátttöku. Einnig kom fram að aðeins 4% íbúa Svíþjóðar eru skráð í stjórnmálaflokka og aðeins 1% er virkt í starfi þeirra. Áhugi á að koma beint að ákvarðanatöku í einstaka málaflökkum mælist hins vegar hár.

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

Í erindi starfsmanns SALAR var lögð áhersla á að áður en samráð við íbúa hefst í tilteknum málum þurfi þeir sem stýra ákvarðanatökunni að spyrja sig tveggja lykilsurninga:

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

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

SALAR notast við módel þar sem íbúum er raðað á tvo ása sem mæla annars vegar þá hagsmuni sem þeir hafa af viðkomandi ákvörðunartöku/máli og hins vegar þann áhuga sem þeir hafa á á málinu. Þannig verða til fjórir markhópar.

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

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

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

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

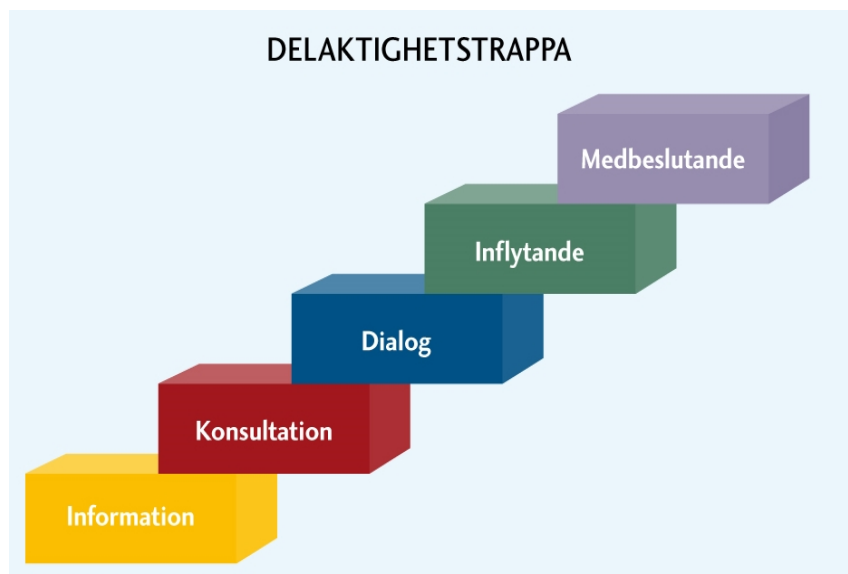
Í **Hópi 3** eru íbúar sem hafa lítilla hagsmuna að gæta í tilteknu máli en eru mjög virkir í þátttöku.

Þessi hópur getur verið vandamál þar sem hann getur farið að stjórna ákvarðanatöku fyrir aðra sem hafa hagsmuna að gæta en eru ekki virkir. Oft eru þetta „sérfræðingar“ sem hafa mikinn frítíma og/eða þekkja vel til stjórnsýslunnar og hafa almennt miklar skoðanir á henni. Gott getur verið að veita þessum hópi sérstakar þátttökuleiðir sem miða að því að virkja sérfræðiþekkingu þeirra án þess að þeir „taki yfir“ ferlið. Dæmi var tekið af hópi skipulagssérfræðinga sem var mjög áberandi á öllum íbúafundum um skipulagsmál í Stokkhólmi þannig að aðrir áttu gjarnan erfitt með að koma sínum sjónarmiðum að. Lausnin var að búa til sérstakan samráðsvettvang fyrir þennan hóp með sérfræðingum borgarinnar í skipulagsmálum.

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

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

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



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

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

Ítarefni frá SALAR um íbúasamráð á sænsku:

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

Sama ítarefni á ensku:

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

Einnig má benda á síðuna:

<http://www.dialogguiden.se/> en þar má finna leiðbeiningar um hvernig standa má að íbúasamráði og um mismunandi töl sem notast er við í ýmsum löndum sem henta mismunandi þörfum og þrepum í þátttökustiganum.

Skinnskatteberg

Í Skinnskatteberg var aðallega fjallað um sveitarstjórnarstigið á almennum grundvelli sem og þær sértæku áskoranir sem Skinnskatteberg stendur frammi fyrir, en það er með minnstu sveitarfélögnum í Svíþjóð. Þó var aðeins komið inn á íbúalýðræðismál.

Nefnt var að bæjarstjórnarfundir byrja alltaf á hálf tíma af opnum spurningum almennings, bæði úr sal og af netinu. Einnig eru bæjarráðsfundir opnir almenningi en það mun vera frekar fátítt; almenna reglan í Svíþjóð líkt og á Íslandi er að þeir fundir séu lokaðir.

Skinnskatteberg hafði prófað sig áfram með ungmennaráð en þau höfðu ekki gefið góða raun vegna lítillar þátttöku og voru aflögð. Frekar er þá notast við upplýsingatæknina og Skinnskatteberg er með verkefni í gangi sem snýst um að kortleggja bæinn í tölvuleiknum Minecraft og leyfa fólki að leika sér með það módel. Boðið hefur verið upp á sumarstörf hjá bænum við slíka hönnunarvinnu.

Upplands-Bro

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

Rakin voru nokkur dæmi um samráðsverkefni.

Eitt var svokallaðir Open Space-fundir með ungmennum í því skyni að komast að því hvað brann einna helst á þeim. Fundirnir leiddu í ljós 18 mál sem skiptu unga fólkið máli en eftir frekari samráðsvinnu við að forgangasraða þeim stóðu fjögur eftir sem ákveðið var að vinna að.

Annað verkefni svokallaður *Draumagarður*, en það var samráðsferli þar sem krakkar frá 8 ára aldri voru virkjaðir með í að hanna leikvelli sem þurftu á andlitslyftingu að halda. Falast var eftir skoðunum þeirra með því að leyfa þeim að teikna, merkja inn á kort, skrifa texta og svara spurningalistum. Verkefnið kláraðist vorið 2016 og voru fjórir leikvellar endurnýjaðir. Gögnin sem safnað var verða síðan notuð áfram í stærra verkefni, byggingu almenningsgarðs. Þess má geta að verkefninu stýrði íslensk kona, Katrín Karlsdóttir verkfræðingur og kynnti hún það fyrir hópnum. Hún sagði verkefnið hafa fengið mjög jákvæð viðbrögð enda hafi það verið vel skilgreint og skipulagt fyrirfram. Það hafi þó verið mjög tímafrekt og ekki séu uppi áform um að fara í annað eins verkefni á öðrum sviðum. Lærdómurinn sem fólkið sem stóð að þessu verkefni dró af því var hversu mikilvægt er að skipuleggja svona lagað vel og að vera alltaf skrefi á undan í upplýsingamiðlun um ferlið.

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

Einnig var rakið nýlegt dæmi um skipulagsmál sem vakti hörð viðbrögð, en það voru áætlanir um húsnaðisuppbyggingu í Græna dalnum svokallaða. Þegar halda átti fund til að kynna deiliskipulagstillöguna var farið að stað með undirskriftasöfnun gegn henni og hátt í 100 manns mættu á kynningarfund. Flestir fundargesta voru í eldri kantinum og ekkert um innflytjendur, sem þó eru um fjórðungur íbúa bæjarins. Þannig hafði fólkið sem mögulega hafði einna ríkustu hagsmuni af húsnaðisuppbyggingu í bænum, ungt fólk og innflytjendur, ekki mikinn áhuga á að tjá sig um málið, a.m.k. ekki með þeirri hefðbundnu aðferð sem íbúafundur er.

Samantekt

Í sænskum sveitarfélögum og hjá samtökum þeirra og héraðanna, SALAR, er lögð áhersla á að flétta íbúasamráð inn í ákvarðanatöku á ólíkum sviðum.

Lögð er áhersla á að samráðsferlar séu skýrir og að þátttakendum sé gert ljóst hvers er hægt að vænta af þeim. Byggt er á þátttökustiganum svonefnda, þar sem upplýsingagjöf er í neðsta þrepi og bein þátttaka almennings í ákvarðanatöku er í efsta þrepi. Þetta er talið nauðsynlegt til að forðast að skapa rangar væntingar og leiðast út í samráð samráðsins vegna, sem missir marks vegna þess að það er ekki nýtt með formlegum hætti. Einnig virðist það algengt áskorunarefni hjá sveitarfélögum í Svíþjóð að ná til sem breiðs hóps fólks og leiða fram mismunandi skoðanir.

Mikið er rætt um að hefðbundnir opnir íbúafundir, þar sem allir sem geta og vilja mæta til að hlýða á erindi og láta í sér heyra, missi gjarnan marks þar sem það sé eingöngu afmarkaður hópur fólks sem mætir á slíka fundi og tjáir sig. Þannig gefi slíkir fundir ekki endilega rétta eða gagnlega mynd af skoðunum íbúa. Til að vega upp á móti þessum skekkjum er leitað nýrra leiða til að ná markvisst til fólksins sem ekki mætir á fundi, t.d. með því að fara út á götu, setja upp bás á bæjarhátíðum eða í verslunarkjörnum (eða annars staðar þar sem margt fólk á leið um) eða banka á dyr og spyrja fólk

beint út um skoðanir þess. Jafnframt er í þessu samhengi horft til rafrænna samráðsferla sem geta hentað sumum betur en fundir í „kjötheimum“. Þarna er hugað sérstaklega að hópum eins og ungu fólki og innflytjendum.

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

Guðfinna B. Kristjánsdóttir
Upplýsingastjóri

- Greinargerð þessi er byggð á skýrslu Halldórs Auðar Svanssonar, formanns stjórnkerfis- og lýðræðisráðs Reyjavíkurborgar sem var einn þátttakenda í ferðinni og deildi skýrslu sinni góðfúslega með öðrum þátttakendum.

Glærur frá kynningunum í ferðinni eru í máli nr. 1603177 í One.