

TILNEFNING

Betri Reykjavík

– samráðsvefur og vettvangur fyrir þróun þáttökulýðræðis í Reykjavík

Sveitarfélag:	Reykjavíkurborg
Starfsmenn:	0,5 – 15 (breytilegt eftir tímabilum)
Heyrir undir:	Skrifstofu borgarstjóra og borgarritara
Tengiliður vegna verkefnis:	Hilmar Magnússon verkefnisstjóri
Tölvupóstur:	Hilmar.magnusson@reykjavik.is

Lýsing á verkefninu

Verkefnið

Betri Reykjavík er samráðsvefur sem er opinn allan ársins hring. Þar gefst íbúum borgarinnar tækifæri til að setja fram hugmyndir sínar og skoðanir á öllu því sem varðar getur stefnu, áherslur, þjónustu og rekstur Reykjavíkurborgar.

Verkefnið er sett upp sem umræðuvettvangur þar sem skráðir notendur geta sett fram hugmyndir, rökstutt þær og rætt, skoðað hugmyndir annarra, rökstutt þær og rætt, og gefið hugmyndum og rökum vægi – með og á móti. Atkvæðamestu hugmyndir hvers mánaðar eru sendar átta fagraðum Reykjavíkurborgar sem formleg stjórnsýsluerindi og hefur borgin skuldbundið sig til að taka á móti fimm efstu hugmyndunum ásamt efstu hugmynd í hverjum málaflökki en þeir eru þrettán talsins.

Betri Reykjavík er rekin af íbúum samráðslýðræði ses. í samstarfi og fyrir Reykjavíkurborg samkvæmt þjónustu- og rekstrarsamningi.

Hugmyndafræði

Verkefnið á rætur m.a. í kenningum um *þáttökulýðræði* (*e. participatory democracy*) og *umræðulýðræði* (*e. deliberative democracy*) – að virkja almenning til þátttöku í lýðræðislegri umræðu og ákvarðanatöku, umfram það sem gerist í hefðbundnu fulltrúalýðræði.

Þegar talað er um *þáttökulýðræði* er oft vísað í svokallaðan *þáttökustiga* (*e. participation ladder*) til að skilgreina hversu mikil áhrif almenningur í raun hefur á ferli ákvarðana. Þáttökustigar finnast í mörgum útgáfum en sá þekktasti er eflaust stigi Sherry R. Arnstein sem hún kynnti til sögunnar í greininni *A Ladder of Citizen Participation* árið 1969. Stigi Arnstein hefur átta þáttökuprep en hefur m.a. verið útfærður og einfaldaður af Gunnari Helga Kristinssyni stjórn málafræðiprófessor.

Í stiga Gunnars er þrepunum fækkað í þrjú: *kynningu* – þar sem stjórnvöld kynna fyrirætlanir sínar án áhrifa íbúa; *samstarf* – þar sem íbúum er sköpuð aðstaða til raunverulegra áhrifa; og *valdaafsal* – þar sem stjórnvöld láta hluta af valdi sínu í hendur íbúa, s.s. í atkvæðagreiðslum og hverfisstjórnunum.¹

¹ Sjá t.d. erindi Gunnars Helga Kristinssonar *Íbúalýðræði í skipulags- og umhverfismálum* frá 2005:

[http://www.skipulagsstofnun.is/focal/webguard.nsf/3b7df71e0656bbd100256d32003e52dd/46904b3e548d18d500256f9a005bbbe/\\$FILE/ATTOGPKD/Gunnar%20H.%20Kristinsson.pdf](http://www.skipulagsstofnun.is/focal/webguard.nsf/3b7df71e0656bbd100256d32003e52dd/46904b3e548d18d500256f9a005bbbe/$FILE/ATTOGPKD/Gunnar%20H.%20Kristinsson.pdf)

Betri Reykjavík er staðsett í öðru þrepi stigans þar sem almenningi er skapað tækifæri til aukinna áhrifa án þess að um valdaafsal sé að ræða.

Betri Reykjavík – hvatar og tilurð verkefnis

Aukið lýðræði, samráð og upplýsingar um athafnir opinberra aðila er ein af meginkröfunum í samfélögum nútímans. Þessari kröfu hefur lengi verið haldið á lofti víðast hvar um heiminn en fullyrða má að hér á landi hafi hún verið sett fram af mun meiri þunga en áður í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 og þeim stjórnmalahræringum sem fylgdu í kjölfar þess.

Stjórnvöld á lægri stjórnsýslustigum gegna lykilhlutverki við að koma til móts við þessa kröfu borgaranna og geta þar lagt ýmislegt af mörkum, ekki síst í ljósi þeirrar þróunar sem gætt hefur undanfarin ár og falist í tilflutningi fleiri verkefna frá ríkisvaldi til sveitarfélaga.

Reykjavíkurborg hefur nú um árabíl fetað þann veg að minnka bilið milli íbúa, kjörinna fulltrúa og embættismanna í stjórnsýslunni og tekið sífellt fleiri skref í átt að auknu upplýsingaflæði, samráði og áhrifum borgaranna á stjórnvaldsákvarðanir. Í stuttu máli má rekja sögu þessara lýðræðisþróunar-verkefna í Reykjavíkurborg með eftirfarandi hætti:

- **2001 – Kosning um framtíð Reykjavíkurflugvallar**
Þetta ár efndu borgaryfirvöld til íbúakosningar um hvort Reykjavíkurflugvöllur skyldi vera í Vatnsmýrinni til frambúðar eða hverfa á brott.
- **2003 – Stofnun hverfisráða í öllum hverfum borgarinnar**
Hlutverk ráðanna er að vera ráðgefandi um ýmsa þætti í rekstri borgarinnar, ásamt því að vera vettvangur upplýsingamiðlunar, samvinnu og samráðs.
- **Árlegir fundir borgarstjóra með íbúum**
Fundirnir eru vettvangur milliliðalausra skoðanaskipta og upplýsingamiðlunar.
- **2008 – Verkefnið „1, 2 og Reykjavík!“**
Markmiðið með verkefninu var að bjóða upp á víðtækt samráð og umræðu um forgangsröðun viklegra framkvæmda í hverfum borgarinnar. Íbúum gafst með hjálp internetsins kostur á að sýna stuðning sinn við ákveðin smærri nýframkvæmda- og viðhaldsverkefni, en þó ekki með bindandi hætti.
- **2009 – Verkefnið „Kjóstu um verkefni í þínu hverfi“**
Hér gafst íbúum kostur á að kjósa í opinni rafrænni kosningu um smærri nýframkvæmdir og viðhaldsverkefni. Kosningin var bindandi.
- **2011 – Verkefnið „Betri Reykjavík“ og „Betri hverfi“**
Í raun er hér um tvö ólík verkefni að ræða sem þjóna þó bæði því markmiði að auka samráð og áhrif íbúanna á ákvarðanir.

Verkefnið *Betri Reykjavík* spratt fyrst fram við borgarstjórnarkosningarnar 2010 og naut mikilla vinsælda en næstum 10% kjósenda tóku þátt í verkefninu, 43% heimsóttu síðuna og hundruð hugmynda voru settar fram. Vefurinn opnaði viku fyrir kosningarnar og var óháður stjórn málaöflum. Öllum framboðum var úthlutað eigin svæði á vefsvæðinu og var það t.d. mikið notað af Besta flokknum sem síðar varð sigurvegari kosninganna. Vefsvæðið var notað í meirihlutaviðræðum að loknum kosningum til að kalla eftir hugmyndum kjósenda.

Árið 2011 kom Reykjavíkurborg að verkefninu og gekk til formlegs samstarfs við Íbúa samráðs lýðræði ses. um rekstur vefsins fyrir borgina. Við þetta varð mikil eðlisbreyting á vefnum en hún fólst í því að

borgin skuldbatt sig til að taka vinsælustu hugmyndirnar á vefnum og koma þeim áfram til afgreiðslu í fagráðum borgarinnar. Vefurinn var nú orðinn hluti af stofnanavæddu ferli og kominn í bein tengsl við stjórnsýslu borgarinnar. Auk þessarar eðlisbreytingar réðust samstarfsaðilarnir í endurbætur á hönnun og viðmóti vefsins.

Skipulag og framkvæmd verkefnisins

Verkefninu *Betri Reykjavík* var í núverandi mynd hleypt af stokkunum þann 19. október 2011 en þá opnaði Jón Gnarr borgarstjóri samnefndan samráðsvef við hátíðlega athöfn í Menningarmiðstöðinni Gerðubergi. Það var Gunnlaugur Sigurðsson, Reykvíkingur ársins 2011, sem átti fyrstu hugmyndina á vefnum en hún snerist um að skapa veggjakroturum sérstaka aðstöðu þar sem þeir gætu fengið útrás fyrir iðju sína undir leiðsögn.

Viðmót samráðsvefsins er hannað með það í huga að skapa jafnræði í framsetningu hugmynda þannig að ekki aðeins þær vinsælustu séu sýnilegar hverju sinni. Þá er framsetning umræðna óvenjuleg og hefur stuðlað að málefnalegum skoðanaskiptum og forðað umræðum frá karpi sem oft vill einkenna umræður á netinu.

Borgaryfirvöld hafa frá byrjun skuldbundið sig til að taka mánaðarlega á móti fimm vinsælustu hugmyndunum af samráðsvefnum, sem og vinsælustu hugmyndinni í hverjum málaflökkanna þrettán, og senda þær áfram til afgreiðslu í átta fagráðum borgarkerfisins. Um er að ræða uppsafnaðan stuðning við hugmyndirnar – frá því þær voru fyrst settar á vefinn. Þegar tekið er við hugmyndum af vefnum sem formlegum stjórnsýsluerindum er lítið svo á að þau séu „lýðspröttin“ – þ.e. að þau séu sameign þeirra borgara sem haft hafa áhrif á þau í samráðsferlinu á vefnum. Ferli hugmyndanna í gegnum stjórnkerfi Reykjavíkurborgar er sem hér segir:

- **Samráðsvefurinn *Betri Reykjavík***
Samráðsvefurinn er „andlit“ verkefnisins gagnvart íbúum. Vefurinn er opinn öllum þannig að ekki er gerð krafa um búsetu í Reykjavík, en notendur verða að skrá sig til leiks, t.d. með netfangi eða í gegnum samfélagsmiðla á borð við Facebook. Að þessu loknu geta notendur sett inn hugmyndir sínar og rökstutt þær. Hér geta þeir einnig rætt hugmyndir annarra notenda og ljáð þeim stuðning eða sett sig upp á móti þeim.
- **Mánaðarlegur fundur verkefnisstjóra, tengiliða fagráða og fulltrúa Íbúa**
Klukkan 12 á hádegi síðasta vinnudag hvers mánaðar er haldinn fundur með verkefnisstjóra *Betri Reykjavíkur*, fulltrúa Íbúa samráðslýðræðis ses. og embættismönnum í stjórnsýslunni sem gegna hlutverki tengiliða verkefnisins við fagráðin. Á fundinum eru hugmyndir skoðaðar og farið yfir röð þeirra eftir vægi. Þá er fimm efstu hugmyndunum, ásamt efstu hugmynd í hverjum málaflökkanna þrettán, lokað. Þær eru þannig áfram sýnilegar sem hugmyndir „í vinnslu“ en ekki er lengur hægt að gefa þeim vægi. Sé hugmynd ein af fimm efstu hugmyndum og efst í sínum málaflökki fer hún áfram sem fulltrúi beggja flokka. Fjöldi hugmynda getur því verið breytilegur eftir mánuðum. Þessu næst eru hugmyndirnar sendar fagráðum borgarinnar til umfjöllunar sem formleg stjórnsýsluerindi. Hugmyndir sem ekki rata til fagráða eru áfram opnar til umræðu og stuðnings hjá notendum *Betri Reykjavíkur* og geta nýst kjörnum fulltrúum og stjórnendum hjá borginni til ráðgjafar.
- **Afgreiðsla fagráða**
Erindi af *Betri Reykjavík* eru lögð fyrir fagráð borgarinnar og afgreidd með hefðbundnum hætti. Ef við á leita fagráðin umsagna sérfræðinga fagsviðanna, hverfaráða eða annarra aðila áður en ákvörðun er tekin. Í vissum tilfellum koma fleiri en eitt fagráð að málum og er erindum þá vísað á milli. Fyrir kemur að erindi af vefnum eiga ekki við stjórnsýslu

Reykjavíkurborgar, t.d. þegar mál tilheyra málaflokkum sem eru á forræði ríkis eða snúa að einkaaðilum. Í þeim tilvikum er málum vísað áfram til réttra aðila.

- **Upplýsingar um ferli og ákvarðanir**

Ákvarðanir ráðanna birtist jafnóðum í fundargerðum þeirra. Niðurstöður, upplýsingar um ferlið, og eftir atvikum umsagnir, eru einnig birtar á vefnum og tilkynning send þeim notendum sem tengjast viðkomandi hugmynd. Notendur geta því fylgst með ferli mála frá upphafi til enda.

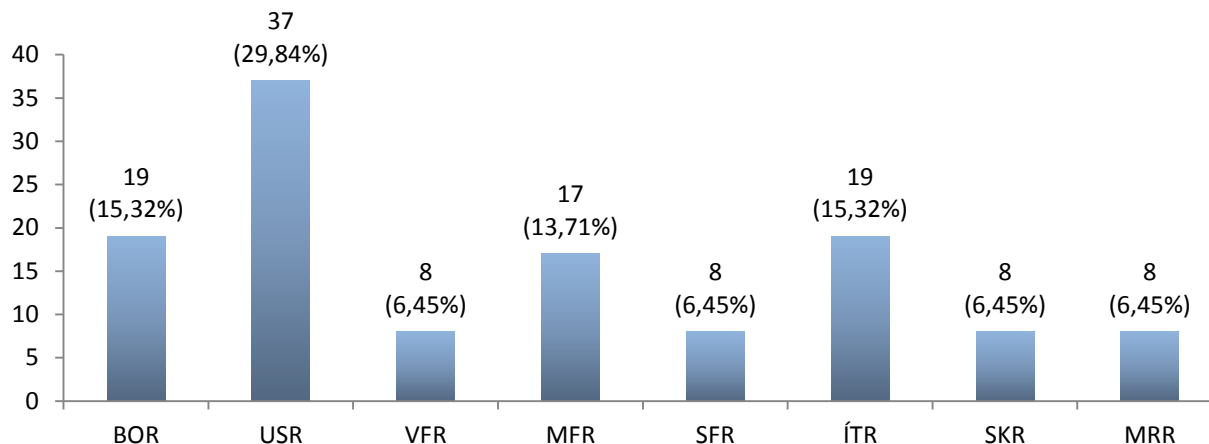
Fyrstu hugmyndir voru sendar fagráðum borgarinnar sem formleg stjórnsýsluerindi þann 31. október 2011. Síðan þá hafa 14 – 16 hugmyndir verið sendar fagráðum Reykjavíkurborgar í lok hvers mánaðar sem formleg stjórnsýsluerindi.

Niðurstaða

Í byrjun júní 2012 voru skráðir notendur vefsins orðnir 6.121 og hafði fjölgað úr u.þ.b. 3.000 um áramótin 2011/12. Á þessum tímapunkti (júní) hafði 1.461 hugmynd verið sett á vefinn og þar af höfðu 124 verið sendar fagráðum til umfjöllunar sem formleg erindi. Langflest erindi eða 37 af 124 (29,8%) höfðu verið send til umhverfis- og samgönguráðs. Erindi skiptust annars eftir ráðum skv. eftirfarandi grafi:

Betri Reykjavík

Fjöldi erinda eftir fagráðum



Skammstöfjun ráða: BOR = Borgarráð, USR = Umhverfis- og samgönguráð, VFR = Velferðarráð;

MFR = Menningar- og ferðamálaráð, SFR = Skóla- og frístundaráð, ÍTR = Íþróttá- og tólmstundaráð, SKR = Skipulagsráð, MRR = Mannréttindaráð.

Þegar litið er til afgreiðslu fagráða og kannað hver staða erinda var í byrjun júní 2012 kemur í ljós að 38,71% erinda (48 af 124) hafði þegar verið afgreitt með jákvæðum hætti en 21,77% erindanna (27 af 124) með neikvæðum. 6,45% erindanna (8 af 124) höfðu verið afgreidd og vísað til annarrar meðferðar innan kerfisins. Um þriðjungur erindanna (33,07% eða 41 af 124) var enn í ferli. Af þessu má sjá að 66,93% erindanna höfðu í byrjun júní veri afgreidd með einum eða öðrum hætti af fagráðunum.

Ávinningur fyrir íbúa Reykjavíkur

Verkefnið *Betri Reykjavík* hefur opnað íbúum Reykjavíkur tiltölulega auðvelda og einfalda leið til að koma hugmyndum sínum um stjórn borgarinnar á framfæri og taka þannig virkan þátt í ákvarðanaferlinu. Þetta er ekki síst mikilvægt fyrir þá borgara sem af einhverjum ástæðum (t.d. vegna tímaskorts eða vanþekkingar á kerfinu og formreglum þess) hafa hingað til ekki lagt í að nýta sér aðrar leiðir til áhrifa. Þótt endanlegar ákvarðanir séu eftir sem áður á forræði fagraða má telja að ávinningurinn fyrir íbúa borgarinnar sé ótvíræður. Hér hefur nefnilega verið opnuð ný gátt að stjórnsýslunni sem ekki hefur þekkt áður og hluta af dagskrárvaldinu þannig með stofnanabundnum hætti komið í hendur almennings. Einnig má ætla að verkefnið veiti almennungi ákveðna innsýn í stjórnsýsluna og sé því líklegt til að auka þekkingu hans á innviðum og virkni kerfisins.

Ávinningur fyrir Reykjavíkurborg

Ávinningur Reykjavíkurborgar er margháttaður. Í fyrsta lagi hefur hér verið skapaður vettvangur þar sem borgarkerfið getur átt í samræðu við íbúana sem það þjónar. Í öðru lagi er um að ræða brunn hugmynda, sem hugsanlegt er að ekki hefðu skilað sér á öðrum vettvangi, og sem borgin getur ávallt leitað í. Í þriðja lagi gerir verkefnið þær kröfur á stjórnsýsluna að móta þarf nýjar reglur um verklag og hugsu ýmis atriði upp á nýtt. Í fjórða lagi hefur verkefnið skapað verkfæri sem nýtist borgaryfirvöldum við að greina hvaða málefni íbúar leggja mesta áherslu á og um leið hvaða málefnasviðum mætti gefa meiri gaum.

Verkefnið stuðlar að auknum áhrifum íbúa og samræðu milli þeirra, stjórn mála- og embættismanna. Hér er um mikið nýsköpunar-, þróunar- og lærdómsferli að ræða, enda verið að fást við hluti sem ekki hafa verið reyndir á þessum vettvangi áður. Með áframhaldandi þróun verkefnisins mun þessi samræða vonandi leiða til víðtækari þekkingar á lýðræðisferlum og stjórnsýslu, auka vægi almennings við ákvarðanatök, auka gagnkvæman skilning, ásamt því að dýpka og þroska lýðræðislega umræðuhefð og bæta gæði ákvarðana.

