



# Íbúasamráð í sveitarfélögum og þátttaka íbúa





© **Samband íslenskra sveitarfélaga**

Borgartúni 30 • Pósthólf 8100

128 Reykjavík

Ritstjóri og höfundur efnis: Anna Guðrún

Björnsdóttir

Hönnun og umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

desember 2017/11

*Afritun og endurprentun er heimil svo  
fremi að heimildar sé getið.*

# Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	5
2. Hvað felst í samráði? .....	7
3. Hvenær á að fara í íbúasamráð? .....	8
4. Meginreglur um íbúasamráð .....	9
5. Framkvæmd íbúasamráðs .....	12
5.1 Ákvörðun um samráð .....	12
5.2 Undirbúningur eftir að ákvörðun hefur verið tekin .....	12
5.3 Við hverja þarf að tala? .....	14
5.4 Tíma- og verkáætlun .....	14
5.5 Upplýsingaáætlun .....	15
5.6 Notkun upplýsingatækni til að ná til fólks .....	16
5.7 Hvernig fáum við fleiri til að taka þátt?.....	16
5.8 Skipulag samráðsviðburðar .....	19
5.8.1 Hlutverk lykilaðila í samráðinu .....	19
5.8.2 Skráning.....	20
5.8.3 Hvernig tókst til? .....	20
5.8.4 Endurgjöf.....	20
6. Dæmi um samráðsaðferðir eftir þáttökustigi .....	21
7. Fastir samráðsvettvangar .....	30
7.1 Hverfisnefndir .....	30
7.1.1 Íslenskar hverfisnefndir.....	30
7.1.2 Hverfisnefndir í norrænum grannríkjum.....	31
8. Gátlisti til stuðnings við skipulag og undirbúning íbúasamráðs .....	34
9. Heimildir .....	37



# 1. Inngangur

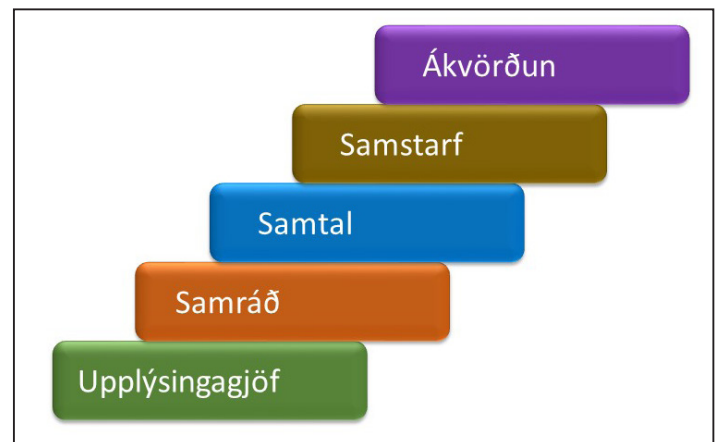
Í þessari handbók eru kynntar aðferðir til að hafa samráð við íbúa og virkja þá til jákvæðrar þátttöku í ákvörðunartökuflerum í sveitarfélögum. Handbókin getur líka haft víðtækara gildi og nýst í öðrum samráðsferlum, t.d. við starfsmenn. Handbókin er bæði ætluð kjörnum fulltrúum og starfsmönnum sveitarfélaga. Við samningu handbókarinnar var aðallega litið til sænskra sveitarfélaga. Þau lærðu af borgum eins og Toronto í Canada, Lewisham í Bretlandi og Árósum í Danmörku og aðlöguðu reynslu þeirra að sínum aðstæðum. Með þessu riti erum við að feta í fótspor þeirra.

Í Svíþjóð, eins og hér á landi, kvörtuðu sveitarstjórnarmenn gjarnan yfir að það hafi lítið upp á sig að bjóða upp á samráð við íbúa. Fáir mæti þegar boðið sé upp á samráð og oftast sama fólkið. Þessar umkvartanir voru vatn á myllu þeirra sem gagnrýna íbúasamráð fyrir að það sé fyrst og fremst í þágu sterkra þrýstihópa. Það sem skorti hins vegar var að sveitarfélög væru að beita réttum aðferðum til að ná til fólks og beita íbúasamráði á markvissan hátt í ákvörðunartökuflerum sínum. Í Svíþjóð, og þeim löndum sem Svíar hafa lært af, hefur verið litið svo á að forsendan fyrir árangri sé að gera íbúasamráð að fóstum þætti í stjórnunarkerfi sveitarfélaga og samþætta það inn í ákvörðunartökuflerla. Þannig er hægt að skapa forsendur fyrir samráðsmenningu í sveitarfélögum.

Rannsóknir bæði héraendis og erlendis sýna að sveitarstjórnir sem koma sér upp samráðsmenningu njóta meira trausts meðal íbúa og það er meiri ánægja með stjórnun og þjónustu sveitarfélagsins. Í rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar prófessors 2008-2012 komst hann að því að það hversu vel sveitarfélög standa sig í samráði við íbúa er nátengt ánægju þeirra með þjónustu sveitarfélaganna í skipulags- og byggingarmálum, sem og þjónustu almennt og trausti á sveitarstjórninni<sup>1</sup>. Hann telur líklegt að traust sé reist á langtímareynslu íbúa af samskiptum við stjórnvöld.

Árósaborg hefur unnið með íbúasamráð í sínum stjórnunarferlum frá árinu 2004 og árlega metið hvernig til hefur tekist. Reynslan eftir þennan tíma er sú að pólitíska stjórnkerfið leggi nú mun meiri áherslu á að hlusta á íbúa og taka mið af sjónarhornum þeirra við ákvörðunartöku. Einnig sé meiri áhersla á að ná samstöðu um niðurstöðu. Íbúar og frjáls félagasamtök fylgist nú betur með hvort boðið sé upp á samráð og geri athugasemdir ef það er ekki gert í málum þar sem þau telja sig hafa eitthvað fram að færa.

Kjarninn í því fulltrúalýðræði á sveitarstjórnarstigi, sem byggt er á hér á Íslandi, er að íbúar sveitarfélaga kjósa á fjögurra ára fresti fulltrúa til að taka ákvarðanir um málefni sveitarfélagsins. Grundvallarskylda þeirra er að taka ákvarðanir með hliðsjón af þörfum og viðhorfum íbúa og mati á heildarhagsmunum þeirra og sveitarfélagsins. Til að geta rækt þessa grundvallarskyldu sína þurfa sveitarstjórnir að vera í góðum tengslum við íbúa sveitarfélagsins og þekkja viðhorf þeirra og þarfir.



Þátttökustigi

<sup>1</sup> Gunnar Helgi Kristinsson-Hin mörgu andlit lýðræðis-2014- bls. 85.

Íbúar sveitarfélags eru sérfræðingar í nærumhverfi sínu og samráð við þá stuðlar að vandaðri ákvörðunartöku þar sem ákvarðanir eru teknar á betri þekkingargrunni. Ef rétt er á haldið getur íbúasamráð líka stuðlað að betri sátt um ákvarðanir þar sem samráðsferlið getur aukið skilning íbúa á mismunandi sjónarmiðum og hagsmunum. Þá getur íbúasamráð vakið áhuga íbúa á að verða virkari þátttakendur í samfélaginu og stuðlað þannig að auknum félagsauði sem er ein dýrmætasta auðlind hvers samfélags. Það er því til mikils að vinna fyrir sveitarstjórnir að læra að ástunda íbúasamráð á réttan hátt.

Í markvissu íbúasamráði felst að gera áætlun á frumstigi ákvörðunartöku um tilhögun samráðsins. Eitt af því sem taka þarf afstöðu til er hversu langt eigi að ganga í samráði því íbúasamráð, eins og hugtakið er notað í handbókinni, getur verið allt frá einfaldri upplýsingagjöf og skoðanaskiptum til beinnar þátttöku í ákvörðunartöku eins og þátttökustiginn, á blaðsíðu 5, varpar ljósi á.

Áður en lagt er af stað í vegferðina þarf þó að vera alveg ljóst að það sé ennþá svigrúm til að hafa áhrif á ákvörðunina og sveitarstjórn þarf að hafa raunverulegan áhuga á að hafa viðhorf íbúa til hliðsjónar. Málamyndasamráð grefur undan trausti íbúa á sveitarstjórnnum og á aldrei rétt á sér. Þá er betra að sleppa samráði og kynna frekar ákvörðun og hvað liggur að baki hennar.

Í ritinu er farið yfir að æskilegt er að sveitarstjórnir setji meginreglur um íbúasamráð, þ.e. móti sameiginlegan skilning á því af hverju eigi að fara í íbúasamráð, í hvers konar málum og hvernig. Farið er yfir framkvæmd íbúasamráðs frá frumstigi undirbúnings til mats á árangri og gerð er grein fyrir ýmsum aðferðum og verkfærum sem styðja við íbúasamráð. Áherslan er á að lýsa hvernig hægt sé að samþætta samráð og þátttöku inn í ákvörðunartökuferla. Í lokin er stutt samantekt um fasta samráðsvettvanga sem rannsóknir sýna að geta stutt vel við samráðsmenningu í sveitarfélögum.

Samband íslenskra sveitarfélaga gaf árið 2012 út fræðslurit í samvinnu við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Ísland með heitinu „Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum“. Í ritinu eru greinar eftir 18 íslenska höfunda sem hafa rannsakað eða fengist við tiltekna þætti íbúalýðræðis. Það rit sem hér birtist hefur tengingu við það rit og einkum upphafskafla þess, „Íbúalýðræði - yfir og allt um kring“, þar sem þau megin sjónarmið sem byggð er í þessu riti eru kynnt. Lesendur eru hvattir til að kynna sér fyrra ritið<sup>2</sup> og sérstaklega upphafskafnann til dýpka skilning sinn á hugmyndafræðinni sem býr að baki. Með þessu nýja riti er eldra ritinu fylgt eftir með hagnýtum leiðbeiningum og ábendingum um hvar leita megj frekari fanga.

---

2 [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)

## 2. Hvað felst í samráði?

Áður en lengra er haldið er rétt að staldra við og íhuga hvað orðið samráð felur í sér. Í samráði felst að hlusta af áhuga og tala um það sem þú hefur hlustað á. Ef fólk upplifir að hlustað sé á það, þá mun það hlusta á aðra og finna til ábyrgðar. Gildismat okkar, viðhorf og ákvarðanir þurfa að mótast í tjáskiptum við annað fólk. Ef við tölum ekki saman og hlustum ekki á skoðanir annarra er hættu á að sjóndeildarhringur okkar verði of þröngur og þær ákvarðanir sem við tökum því marki brenndar.

Til að samráð takist vel er mikilvægt að allir sem taka þátt upplifi að þeim og þeirra skoðunum sé sýnd virðing. Það þarf að mæta fólki á forsendum þess og leitast við að skilja af hverju fólk

bregst við eins og það gerir. Sífelld fleiri íbúar sveitarfélaga hafa erlendan bakgrunn. Reynslan bæði hér á landi og erlendis sýnir að þeir taka ekki þátt í samfélaginu á sama hátt innfæddir. Það er mjög mikilvægt að sveitarfélög leggi sig sérstaklega fram um að ná til þessara nýju íbúa. Forsenda þess er m.a. að byggja upp fjölmennarlega þekkingu innan stjórnkerfis sveitarfélagsins. Starfsmenn og kjörnir fulltrúar þurfa að hafa þekkingu og skilning á að menningarlegar og félagslegar forsendur erlendra íbúa eru aðrar en innfæddra og leitast við að mæta þessum nýju íbúum á þeirra forsendum á meðan þeir eru að ná fótfestu í nýju umhverfi.



### 3. Hvenær á að fara í íbúasamráð?

Það eru teknar óteljandi ákvarðanir í sveitarfélögum og það er auðvitað ógerningur að viðhafa íbúasamráð um þær allar. Ef svarið er já við eftirfarandi spurningum gæti það verið vísbending um að það séu forsendur til að fara í íbúasamráð:

- Er svigrúm til að hafa áhrif á niðurstöðu?
- Purfum við sem kjörnir fulltrúar og ákvörðunartökuaðilar að vita meira um skoðanir og þarfir íbúa áður en ákvörðun er tekin?
- Gæti samráð leitt til þess að íbúar geri sér betur grein fyrir forsendum sveitarstjórnar fyrir ákvörðunartöku, skyldum sveitarfélagsins og þörf á forgangsroðun?
- Snertir álitaefnið íbúa á þann hátt að gera megi ráð fyrir að þeir hafi áhuga á að taka þátt í samráði?

Beita má íbúasamráði bæði um lítil og stór mál, um afmörkuð framkvæmdaatriði eins og breytingar á leiksvæði eða íþróttamiðstöð eða stefnumótun fram í tímann, s.s. vegna skólamála og öldrunarþjónustu.



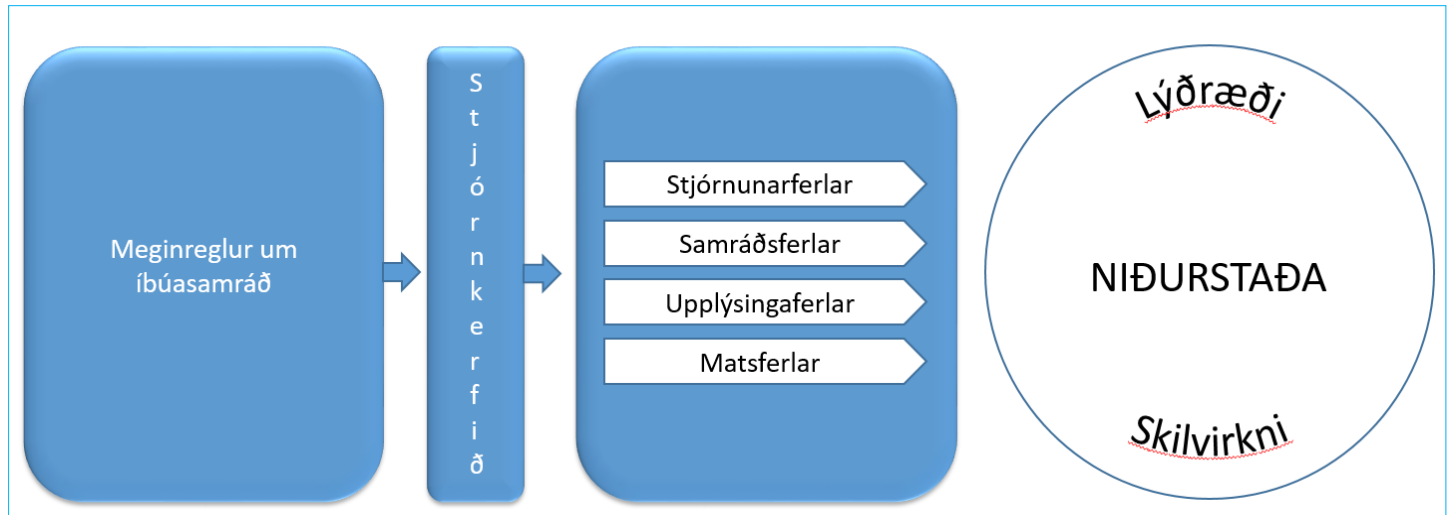
Mæla má með íbúasamráði:

- Þegar sveitarfélagið er að fara í stórt skipulags-, framkvæmda- og umhverfisverkefni.
- Við stefnumótun um málefni sem eru hluti af daglegu lífi íbúa, s.s. í umhverfismálum, menningarmálum, velferðarþjónustu, lýðheilsu, íþrótt- og tómstundamálum o.sv.frv.
- Þegar þörf er á nýrri hugsun og nýsköpun í framkvæmd verkefna sveitarfélags.
- Til að fá sjónarmið íbúa varðandi forgangsroðun valkosta.

Í Svíþjóð er talað annars vegar um íbúasamráð og hins vegar notendasamráð. Sum sænsk sveitarfélög líta svo á að íbúasamráð eigi eingöngu við um samráð vegna pólitískra ákvarðana sem fela í sér mat á valkostum, t.d. þegar verið er að taka ákvörðun um nýja þjónustu eða breytingu á starfsemi sveitarfélagsins. Notendasamráð sé annars eðlis og feli í sér reglulegt samráð um hvort notendur séu ánægðir með þjónustu sveitarfélagsins. Kjörnir fulltrúar beri ábyrgð á íbúasamráði, enda þótt starfsmenn sjái oftast um skipulag og framkvæmd þess, en notendasamráð sé að mestu leyti í verkahring starfsmanna og þar eru viðhorfskannanir mikið notaðar. Skilin á milli íbúasamráðs og notendasamráðs geta þó verið óljós og þær aðferðir sem kynntar eru hér geta, a.m.k. sumar hverjar, líka átt við um notendasamráð.



## 4. Meginreglur um íbúasamráð



Sveitarstjórnir, sem hafa áhuga á að innleiða íbúasamráð, sem þátt í sínum ákvörðunartökufærum, ættu að íhuga að byrja á því að skipa vinnuhóp kjörinna fulltrúa og starfsmanna til að móta meginreglur sem segja til um af hverju og hvernig eigi að vinna að íbúasamráði. Gefa þarf þessari vinnu nægan tíma því sjálfur mótunarferillinn er ekki síður mikilvægur en niðurstöðurnar. Með því að skapa sameiginlegan skilning innan stjórnkerfis sveitarfélaga á því af hverju eigi að leggja áherslu á íbúasamráð og hvernig, er verið að leggja grunn að árangurríku samráði í framtíðinni og samráðsmenningu. Áherslur og verklag þarf að móta með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum og viðhorfum, að gættum þeim grundvallar árangursþáttum fyrir íbúasamráði sem kynntir eru í þessu riti. Það er aldrei heppilegt að herma eftir meginreglum annarra sveitarfélaga án þess að ganga í gegnum samráð og umræður. Samhliða þarf að veita bæði kjörnum fulltrúum og starfsmönnum fræðslu um íbúasamráð.

Meginreglurnar eru til stuðnings við mat á hvort fara eigi í íbúasamráð í einstökum málum. Þær gefa íbúum og stjórnslu

einnig til kynna hvers megi vænta og hvernig muni verða haldið á málum.

Æskilegt er að meginreglurnar skilgreini hver eigi að bera ábyrgð og hafa frumkvæði að samráði og einnig hvernig hlutverk og verkaskipting eigi að vera á milli kjörinna fulltrúa og starfsmanna. Móta þarf meginreglurnar í breiðu samstarfi innan hins pólitíska kerfis og við starfsmenn. Að auki er æskilegt að byggja upp sérstaka þekkingu hjá a.m.k. einum starfsmanni sem er falið að vera til stuðnings við undirbúning og framkvæmd í hvert skipti sem farið er í samráð.

Gæta þarf þess að sníða sér stakk eftir vexti. Íbúasamráð tekur tíma. Það gerir kröfur um utanumhald starfsmanna og þátttöku kjörinna fulltrúa og það þarf að gera ráð fyrir fjármagni og tíma í samráðið. Stefna um íbúasamráð þarf að vera raunsæ og framkvæmanleg.

Torontoborg í Kanada hefur frá því um aldamótin 2000 haft íbúasamráð sem fastan lið í skipulags- og fjárhagsáætlunargerð. Borgin setti sér svohljóðandi meginreglur um íbúasamráð sitt:

- Íbúasamráð á að fara fram á trúverðugan hátt og þannig að niðurstöðum sé fylgt eftir.
- Samráðsferillinn á að vera skýr og vel skilgreindur.
- Samráð á að eiga sér stað snemma í ákvörðunartökuferli og í gegnum allan ferilinn.
- Samráðsferillinn á að styðja við að allir geti tekið þátt.
- Ferillinn á að vera sveigjanlegur og bjóða upp á mismunandi samráðsform, á mismunandi tímum og stöðum.
- Íbúasamráðið á að vera vel skipulagt og fela í sér virðingu fyrir tíma íbúa.
- Meta ber hvernig til hefur tekist, bæði niðurstöður og ferillinn sjálfan.
- Grundvöllur íbúasamráðs er þátttaka og tiltrú yfirstjórnar sveitarfélagsins.

Sænsk sveitarfélög hafa mörg hver farið þá leið að móta meginreglurnar sem yfirlýsingu til íbúa og skuldbindingu um hvernig þau ætli sér í grundvallaratriðum að haga samráði við þá. Tilgangurinn er að íbúum og stjórnkerfinu sé ljóst hvernig eigi að framkvæma íbúasamráð og hvaða möguleika íbúar hafi til áhrifa. Oftast er tekið fram að íbúasamráð sé til stuðnings þáttökulýðræðinu þannig að skýrt sé að það er sveitarstjórnin sem fer með hið endanlega ákvörðunarvald.

Sænsk sveitarfélög leitast einnig við að skilgreina í hvers konar málum þau ætla að beita íbúasamráði. Þannig lýsir sveitarfélagið Upplands-Bro því yfir í sínum meginreglum að sveitarfélagið ætli sér að fara í íbúasamráð í málum sem snerta marga íbúa á mismunandi hátt í daglegu lífi. Það geti bæði verið í flóknum og einföldum úrlausnarmálum, en málin þurfi að vera þess eðlis að ætla megi að íbúar hafi áhuga á þeim og það þarf að vera hægt að komast að skýrum niðurstöðum. Sveitarfélagið hefur svohljóðandi yfirmarkmið fyrir íbúasamráð:

*Íbúasamráð á að vera farvegur fyrir þátttöku og áhrif einstaklinga og hópa á þróun samfélagsins í sveitarfélaginu.*

Undirmarkmiðin eru skilgreind þannig:

- Með íbúasamráði vill sveitarfélagið fá betri innsýn í skoðanir íbúa, gildismat þeirra og meiri þekkingu á nærumhverfinu.
- Samhliða eiga íbúarnir að öðlast betri þekkingu og skilning á starfsemi sveitarfélagsins.
- Öll sjónarmið sem koma fram í íbúasamráði verða tekin til skoðunar við ákvörðunartöku.

Upplands-Bro leggur einnig áherslu á að framtíðarsýn sveitarfélagsins og sá hugmyndafræðilegi grunnur sem sveitarstjórn byggir á eigi að vera leiðarljósíð. Markmið í starfsáætlunum eigi að hafa áhrif á og styðja hvenær farið sé í íbúasamráð. Sveitarfélagið muni alltaf þegar það stendur frammi fyrir ákvörðun, sem snertir almannahagsmunum, skoða hvort fara eigi í íbúasamráð og leggja áherslu á að vanda



framkvæmd. Í hvert skipti sem farið sé í íbúasamráð verði skilgreind skýr markmið og íbúunum gerð grein fyrir að hvaða leyti sé hægt að hafa áhrif. Sveitarfélagið muni laga íbúasamráðið að forsendum viðkomandi markhóps og leitast við að tryggja breiða þátttöku. Allir sem ákvörðun snertir eigi að hafa góða möguleika á að taka þátt og sérstaklega þeir sem láta sjaldan í sér heyra. Verkaskipting á milli kjörinna fulltrúa og starfsmanna verði skilgreind út frá aðstæðum í hvert skipti sem farið er í samráð, t.d. hver eigi að stjórna fundum með íbúum eða leiða samtal við þá. Sveitarfélagið muni halda utan um ferilinn allt frá hugmyndastigi til mats á hvernig til tókst og skilgreina fyrirfram lýsingu á ferlinum og hvernig meta eigi árangur. Það muni gefa íbúunum skjóta og skýra endurgjöf um niðurstöðu í hverju tilviki.

Sveitarstjórn ber oftast yfirábyrgð á samráði en föstum nefndum er oft falið að hafa frumkvæði hver á sínu sviði. Þannig segir í stjórnunarsamþykkt sveitarfélagsins Uddevalla að allar nefndir eigi í árlegri áætlunargerð, s.s. fyrir fjárhags- og starfsáætlun, að skoða hvaða svið og hvaða mál henti fyrir íbúasamráð.

Það er ekki sjálfgefið að sama fyrirkomulag sé heppilegt í íslenskum sveitarfélögum. Það þarf að skoða út frá stöðu nefnda og hlutverki og út frá þeim mannauði sem sveitarfélag hefur til að sjá um framkvæmd íbúasamráðsins. Eins og gert hefur verið í Uddevalla getur hins vegar verið heppilegt að tengja spurninguna um íbúasamráð við fasta áætlunargerð og stefnumótun sveitarfélags þannig að í hvert sinn sem slík vinna sé fyrirhuguð sé skoðað að hvaða leyti sé þörf og svigrúm fyrir íbúasamráð. Það þarf líka að gera ráð fyrir að tillögur um íbúasamráð geti komið frá starfsmönnum og íbúum í einstökum málum og móta stefnu um farveg slíkra mála.

Yfirleitt bera starfsmenn ábyrgð á framkvæmd íbúasamráðs en það er mikilvægt að kjörnir fulltrúar taki einnig þátt í samráðferlinu. Sum sveitarfélög ganga svo langt að skilgreina íbúasamráð sem samtal á milli íbúa og kjörinna fulltrúa, t.d. sænska sveitarfélagið Örebro<sup>1</sup>. Það lýsir því yfir í sínum

1 Riktlinjer för Medborgardialog i Örebro kommun -

meginreglum að íbúasamráð eigi að geta verið þáttur í allri áætlunargerð og ákvörðunartöku sem hefur áhrif á íbúa. Mikilvægur forsendur við framkvæmd íbúasamráðs séu:

- Að í hverju tilviki séu skilgreind áþreifanleg og sértæk markmið fyrir íbúasamráði.
- Það velti á samráðsmarkmiðum hvers konar aðferðir eigi að nota.
- Gefa verði skýrt til kynna hver sé ástæðan fyrir íbúasamráði og vali á samráðsaðferð.
- Íbúar eigi að fá tímanlegar og aðgengilegar upplýsingar um úrlausnarefnið.
- Íbúar þurfi að vera sáttnir við samráðsaðferðir og hvaða áhrif sem þeir geti haft.
- Útskýra eigi niðurstöður samráðs fyrir íbúum.

Samráð getur verið lögbundið. Ber þar helst að nefna skipulagslög og sveitarstjórnarlög. X. kafli síðastnefndu laganna fjallar sérstaklega um íbúasamráð og fól í sér nýmæli frá eldri lögum. Ákvæði hans kveða á um skyldu sveitarfélaga til að miðla upplýsingum til íbúa og hafa samráð við þá en sveitarfélögin hafa fullt forræði yfir á hvern hátt það er gert. Svipað á við um skipulagsmálin. Sveitarfélög þurfa auðvitað að fylgja ákvæðum þeirra um samráð en hafa fulla heimild til að vera með meira samráð og fyrr í ferlinum.

Handbok för förtroendevalda, . <http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f7384168bb/1467966352947/Medborgardialog%20i%20C3%96rebro%20kommun%20-%20riktlinjer,%20handbok%20f%C3%B6r%20f%C3%B6rtroendevalda.pdf>.

## 5. Framkvæmd íbúasamráðs

### 5.1 Ákvörðun um samráð

Heppilegast er að ákvörðun um íbúasamráð sé tekin á frumstigi máls á meðan fullt svigrúm er til að hafa áhrif á ákvörðunartöku. Sveitarstjórn myndi í flestum tilvikum taka ákvörðun um að fara í íbúasamráð ýmist að eigin frumkvæði eða að tillögu nefndar, byggðaráðs, starfsmanna eða jafnvel íbúa. Eins og áður hefur verið vikið að, þarf að vera full alvara að baki og vilji til þess að veita íbúum áhrif. Heppilegt er að skipa vinnuhóp kjörinna fulltrúa og starfsmanna til að hafa umsjón með undirbúningi og framkvæmd. Byrja þarf á því að móta markmið með íbúasamráði með því að fara vel í gegnum af hverju ætlunin sé að fara í samráð:

Af hverju viljum við fá íbúa til að vera þátttakendur í þessari ákvörðunartöku?

- Erum við að sækjast eftir þekkingu þeirra og reynslu af nærumhverfinu eða þjónustu sveitarfélagsins?
- Viljum við fá hugmyndir frá þeim um nýjar lausnir?
- Viljum við fá þá til að taka ábyrgð og styðja við nýtt samstarf eða framtak í sveitarfélaginu?
- Hvaða væntingar höfum við um ávinning?
- Hvað ætlum við að gera við niðurstöðurnar?
- Að hvaða leyti eiga íbúar að geta haft áhrif á ákvarðanir, viljum við eingöngu fá þeirra sjónarhorn og þekkingu eða viljum við ganga svo langt að veita þeim aðild að ákvörðunartöku?

Markmið samráðsins eru skilgreind með hliðsjón af niðurstöðum af vangaveltum sem þessum. Nánari útfærsla samráðsins ræðst af markmiðunum. Skilgreina þarf til hverra þurfi að ná, hvenær í ferlinum og hversu djúpt eigi að fara í samráð. Eftir að niðurstaða liggur fyrir um af hverju, hverjir og hvenær er hægt að fara að skoða samráðsaðferðir. Einnig þarf að gera sér grein fyrir hverjir samráðsmöguleikarnir eru út frá þeim tíma sem er

til ráðstöfunar, fjármunum og mannauði. Samráðsaðferðirnar eru misumfangsmiklar og gæði skipta meira máli en umfang. Markmiðin þurfa umfram allt að vera raunsæ. Þá gæti verið skynsamlegt fyrir sveitarfélög sem eru að byrja að feta sig áfram í íbúasamráði að afla sér reynslu með því að fara í einfalt íbúasamráð á afmörkuðu sviði og fara vel í gegnum lærdóminn af því. Reynslan er besti kennarinn á þessu sviði sem öðrum.

### 5.2 Undirbúningur eftir að ákvörðun hefur verið tekin

Eftir að ákvörðun hefur verið tekin um samráð þarf að kortleggja nánar ákvörðunartökuferrillinn. Skoða hver úrlausnarmálin eru og móta afstöðu til þess um hvaða spurningar eigi að hafa samráð og hversu djúpt eigi að fara í samráð. Á t.d. samráð um nýtt leiksvæði að lúta eingöngu að staðsetningu svæðisins eða líka að leiktækjum.

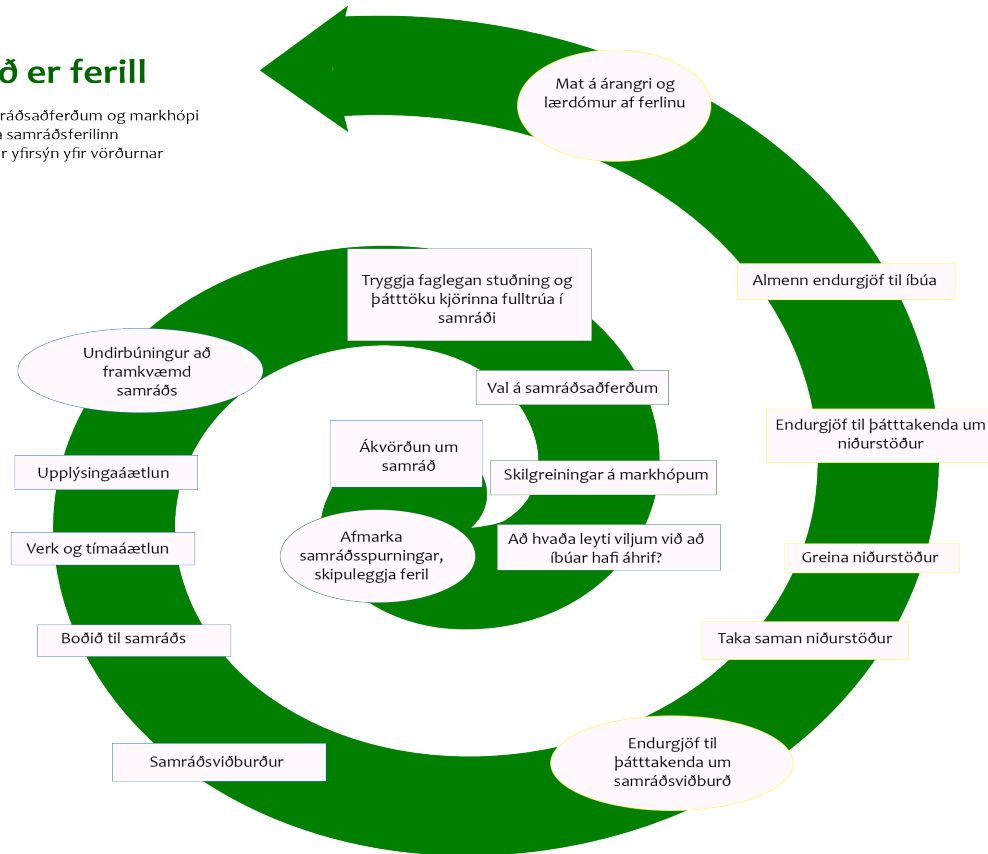
Það þarf alltaf að hafa í huga að spurningar þurfa að vera áhugaverðar fyrir íbúa. Samráð um smáatriði, sem skiptir litlu máli, er ekki líklegt til að vekja áhuga íbúa og getur þvert á mótí dregið úr trúverðugleika sveitarstjórna.

Meta þarf hvort samráðsefnið tengist fleiri álitamálum. Ef svo er gæti þurft að skoða það í því samhengi og draga jafnvel fleiri svið eða nefndir inn í undirbúninginn, s.s. vegna álitamála um kostnað og fjármögnun.

Stundum er samráðsefni skýrt og afmarkað, t.d. hvernig eigi að skipuleggja ákveðið torg eða grænt svæði. Í öðrum tilvikum getur samráð snúist um umfangsmikla stefnumótun og þarf þá yfirleitt að verja meiri tíma í að afmarka samráðsefnið. Í báðum tilvikum geta verið rök til þess að leita samráðs á mismunandi stigum. Í upphafi til að kortleggja þörfina á ákveðinni framkvæmd, stefnubreytingu eða þróun. Þegar kortlagning liggur fyrir er hægt að viðhafa samráð til að fá hugmyndir að

## Íbúasamráð er ferill

Óháð þátttökustigi, samráðsaðferðum og markhópi þarf alltaf að skipuleggja samráðsferilinn fyrirfram. Spírallinn gefur yfirsýn yfir vörðurnar á leiðinni.



lausnum og til að meta áhrif mismunandi lausna þar sem íbúarnir geta komið með mikilvægar upplýsingar úr nærumhverfi sínu. Þegar mál er komið á ákvörðunarstigi er hægt að hafa samráð til að kynna og fá umræður um hvaða niðurstöður koma til greina. Á innleiðingarstigi geta íbúarnir geti komið með ábendingar um innleiðingu og eftir innleiðingu er hægt að hafa samráð til að meta hvort sá árangur sem að var stefnt hafi náðst.

Skilgreina þarf til hvaða hópa íbúa þarf að ná, að hvaða leyti íbúarnir eiga að geta haft áhrif og hvaða samráðsaðferðum eigi að beita. Einnig þarf að ákveða hvernig eigi að haga upplýsingagjöf og endurgjöf til þátttakenda og hvernig eigi að

meta árangur samráðsins. Danska velferðarráðuneytið gaf árið 2008 út ýtarlega handbók um þátttöku íbúa í þróunarverkefnum í umhverfis og skipulagsmálum bæja. Þar eru m.a. hagnýtar leiðbeiningar um skipulag ferilsins<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Bls. 84-92, [http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/borgerne\\_paa\\_banen.pdf](http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/borgerne_paa_banen.pdf).

### 5.3 Við hverja þarf að tala?

Það er mikilvægt að samráðið nái til rétt hóps íbúa. Það getur átt erindi við alla íbúa eða tiltekna hópa íbúa. Gæta þarf þess að missa ekki af hópum sem ekki eru beint tengdir við þjónustuna eða svæðið, sem leitað er samráðs um, en geta engu að síður haft hagsmuna að gæta, svokallaðir duldir hópar. Þegar verið er að skipuleggja nýja íbúðabyggð er þannig æskilegt að bjóða ekki bara þeim sem búa nálægt væntanlegri íbúðabyggð til samráðsfundar, heldur einnig því fólki sem gæti haft áhuga á að búa í hinni nýju íbúðabyggð þannig að sjónarmið breiðari hóps fái að heyrast. Þegar verið er að skipuleggja tómstundastarf eða nýja félags- eða íþróttamiðstöð þá er ekki nóg að tala bara við núverandi notendur. Það er ekki síður mikilvægt að ná til þeirra sem gætu haft áhuga og þörf á að nýta sér starfsemina með breyttum áherslum.

Tilefni er til að áréttu að mikilvægt er að kynjaskipting þátttakenda í samráðinu sé sem jöfnust þar sem kynin geta haft mismunandi þarfir og forsendur.

Eitt af því mikilvægasta er að hugsa fyrir aðferðum til að ná til hópa, sem eiga mikilla hagsmuna að gæta, en vitað er að erfitt er að fá til að taka þátt, s.s. innflytjenda. Yfirleitt er ekki nóg að bjóða slíkum hópum til samráðs heldur þarf að leita fólk upp á þeirra stöðum. Jafnframt getur verið þörf á að bjóða upp á tulkapjónustu og halda sérstaka undirbúningsfundum fyrir innflytjendur og aðra sem eru ekki í sterkri stöðu til að taka þátt. Á slíkum fundum er hægt að fara betur yfir forsendur og fylgjast betur með hvort allir skilji og hafi tök á því að spyrja og láta sjónarmið sín í ljós. Sænska sveitarfélagið Huddinge hefur góða reynslu af slíkum fundum<sup>2</sup>. Það hefur reynt að forðast að jaðarsetja ákveðna hópa með því að vera með sérstakt samráð við þá. Í stað þess hefur sveitarfélagið lagt áherslu á að veita þeim stuðning til að geta tekið þátt í almennu samráði. Einnig er tilefni til að vísa aftur til handbókar danska velferðarráðuneytisins varðandi dýpri umfjöllun um greiningu markhópa og aðferðir til að ná til mismunandi markhópa<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Lyssna och lyssna igen – Medborgardialoger i fem kommuner, bls. 9 og 14.

<sup>3</sup> bls. 97-100 og 144-167, [http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/borgerne\\_paa\\_banen.pdf](http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/borgerne_paa_banen.pdf).



### 5.4 Tíma- og verkáætlun

Gera þarf tíma- og verkáætlun til að fá yfirsýn yfir allt verkefnið. Tímasetja þarf alla samráðsviðburði í upphafi til að koma í veg fyrir að samráðið falli á tíma á lokametrunum. Mikilvægt er að skilgreina vel hver beri ábyrgð á hverjum þætti og heppilegt getur verið að gera persónulegar verkáætlanir þar sem verkefni hvers og eins eru auðkennd með sérstökum lit. Gera þarf undirátlanir fyrir einstök framkvæmdaatriði, s.s. hvern samráðsatburð. Samhliða þarf að kostnaðarmeta allar aðgerðir og tryggja fullnægjandi fjárveitingar.

## 5.5 Upplýsingaáætlun

Markviss upplýsingamiðlun til íbúa, starfsmannasveitarfélagsins og kjörinna fulltrúa er mikilvæg forsenda fyrir árangursríku íbúasamráði. Að sjálfsgöðu þarf að leggja aðaláherslu á að miðla upplýsingum til þeirra sem ætlunin er að verði beinir þátttakendur í samráðinu, en jafnframt verður að gæta þess að aðrir íbúar og starfsmenn fái upplýsingar um samráðið. Kveðið er á um upplýsingamiðlun um samráð í 2. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem segir, að sveitarstjórn skuli leitast við að upplýsa með almennum hætti um þær leiðir og aðferðir sem hún notar til samráðs við íbúa, m.a. við undirbúning mála og áætlana.

Sænsk sveitarfélög leggja áherslu á að gera upplýsingaáætlun til að halda utan um upplýsingagjöf til íbúa áður en samráð hefst, á meðan á því stendur og að því loknu. Slíka áætlun þarf að gera sem fyrst eftir að ákvörðun um samráð hefur verið tekin. Gerð upplýsingaáætlunar hjálpar líka til við að kortleggja samráðsferilinn og greina árangursþætti.

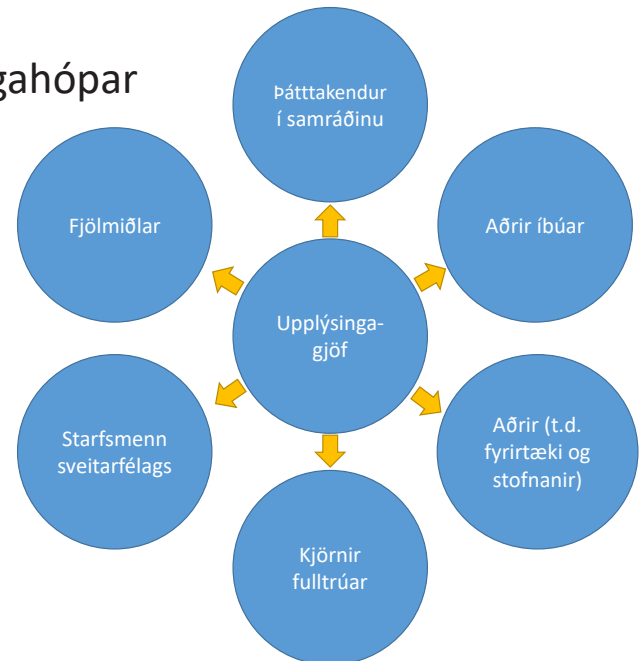
Upplýsingaáætlun skilgreinir tilgang upplýsinga-gjafar, markmið og aðgerðir. Í upplýsingaáætlun er gerð grein fyrir:

- Hvað liggur að bak í samráðinu; af hverju er verið að fara í samráð og um hvaða úrlausnarefni er ætlunin að leita samráðs. Þetta hefur áhrif á hvernig eigi að haga upplýsingagjöfinni.
- Að hvaða markmiðum og aðgerðum upplýsingagjöfin eigi að stuðla. Hvað þurfi til að koma svo að markmið náist og hvernig sé ætlunin að sannreyna það.
- Hverja þurfi að fá til að taka þátt í samráðinu og hvernig.
- Hvað þátttakendur þurfi að fá að vita, hvað þeir þurfi að hafa skoðanir á og hvað þeir þurfi að gera til að markmið náist.
- Hvaða aðferðir eigi að nota til að miðla upplýsingum um samráðið almennt til íbúa og annarra aðila á svæðinu, s.s. fyrirtækja

og frjálsra félagasamtaka, að hvaða leyti eigi að nota samfélagsmiðla og að hvaða leyti eigi að fá fjölmiðla til að fylgjast með samráðinu og miðla upplýsingum til þeirra.

- Hvernig eigi að ná til hópa sem hafa mikilla hagsmuna að gæta en ætla megi að muni ekki mæta á almenna hefðbundna fundi.
- Hvað þurfi að gera og hvenær. Það er ekki nóg að kynna bara fyrirhugað samráð. Gera verður samráðið sýnilegt á meðan á því stendur til þess að vekja áhuga fleiri á að taka þátt. Setja t.d. myndir eða stutt myndbönd af samráðsviðburðum á vefsíður eða samfélagsmiðla sem sveitarfélagið notar.
- Hver beri ábyrgð á því sem þarf að gera og hvað aðgerðir muni kosta.
- Hvernig megi meta hvort framvindan sé á réttri leið. Eftirfylgni í samráðsferlinum getur hjálpað til við að meta hvort markmið hafi náðst, t.d. með stikkprufum og viðhorfskönnunum. Niðurstöður geta orðið til þess að það þurfi að endurskoða ferla og aðferðir.

### Upplýsingahópar



- Endurgjöf til þátttakenda er mjög mikilvæg til að viðhalda áhuga og trú á samráðinu, bæði meðan á samráðinu stendur og að því loknu. Best er að senda upplýsingar beint til þátttakenda með sms, tölvupósti eða venjulegum pósti.

## 5.6 Notkun upplýsingatækni til að ná til fólks

Vefurinn og samfélagsmiðlar bjóða upp á nýja möguleika til upplýsingagjafar og samtals við íbúa. Helstu kostir þessara nýju miðla er að með þeim er hægt að miðla upplýsingum til margra íbúa í einu á einfaldan hátt og þátttökuþröskuldurinn er lægri fyrir íbúa. Á hinn bóginn krefst það vinnu og sérþekkingar að setja upp rafræna samræðu við íbúa og tryggja verður vöktun og skjót svör til íbúa. Sjálfsagt er að hagnýta sér kosti rafræna miðla en þeir duga í fæstum tilvikum einir sér. Þeir eru hins vegar mjög góðir til fyllingar með hefðbundnum upplýsinga- og samráðsaðferðum bæði áður, samhliða og eftir samráðsviðburði. Það getur þannig hentað vel að nýta vefinn til að auglýsa samráð snemma í samráðsferli og til að framkvæma rafrænar skoðanakannanir, sem ná til margra. Hægt er að nýta rafrænar lausnir til að kjósa um tillögur á hefðbundnum fundum eða til að gefa fólki tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á rafrænan hátt sem það nær ekki að setja fram munnlega á fundum. Einnig eru áhugaverðir möguleikar fólgnir í hugbúnaði sem auðveldar íbúum að sjá fyrir sér á myndrænan hátt hverju skipulags- og framkvæmdatillögur muni breyta og fela jafnvel í sér gagnvirkni þannig að íbúar geta sjálfir verið virkir þátttakendur í mótun tillagna um skipulag og framkvæmdir. Slíkar veflausnir geta m.a. höfðað vel til barna og ungmenna til að fá þau til að taka þátt í mótun nærumhverfis þeirra, t.d. leiksvæða. Sænska sveitarfélagasambandið vann að verkefni 2008-2013 til að þróa og prófa veflausnir fyrir íbúasamráð<sup>4</sup> og hefur gefið út bækling um reynslu og lærdóm

4 <https://skl.se/tjanster/englishpages/activities/dialoguewithcitizens/itsolutionsforcitizensdialogues.1424.html>

sveitarfélagsins Norrköpings af því að nota slíkar lausnir<sup>5</sup>. Í handbók danska velferðarráðuneytisins er einnig umfjöllun um notkun upplýsingatækni í samráðsferlum<sup>6</sup>.



## 5.7 Hvernig fáum við fleiri til að taka þátt?

Meirihluti íbúa sveitarfélaga hefur takmarkaðan tíma til að fylgjast með málefnum sveitarfélagsins. Áhugi er oftast nær einnig takmarkaður á undirbúningi ákvörðunartöku eða stefnumótunar sem þeir sjá ekki að muni hafa áhrif á þeirra líf hér og nú. Það getur því þurft að upphugsa frumlegar kynningaraðferðir til að kveikja á perunni hjá íbúum; að það er núna sem tækifæri gefst til að hafa áhrif. Ein slík aðferð er að sýna sjónrænt hvað sé í vændum, setja t.d. upp skilti á væntanlegu skipulags- eða framkvæmdasvæði sem segir á einfaldan og áberandi hátt hvað sé fyrirhugað, og að nú sé tækifæri til að láta í sér heyra og hvernig.

5 <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5414.pdf> 3D-visualisering i praktiken

6 Bls. 154-157 [http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/borgerne\\_paa\\_banen.pdf](http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/borgerne_paa_banen.pdf).



Mikilvægt er að skapa jákvæða og áhugaverða umgjörð í kringum samráðsferli. Helst þarf að sannfæra fólk um að það hafi einstakt tækifæri til að taka þátt í áhugaverðu og mikilvægu máli, að sérstaklega sé óskað eftir þátttöku þess vegna þess að framlag þess skipti máli og sé verðmætt. Stundum getur þurft að lokka fólk með áhugaverðum framsögumönnum eða umræðustjórum eða spennandi fundaraðstæðum.

Fundarstaðurinn skiptir líka máli. Það getur verið gott að halda fund á stað sem fólk þekkir til og hefur öryggisfilfinningu gagnvart. Skólar geta t.d. verið heppilegur fundarstaður en bæjarstjórnarsalur getur hins vegar verið of formlegur. Þá þarf að skipuleggja viðburð þannig að þátttakendum að finnist þeir vera velkomnir.

Auglýsa þarf samráðið á mörgum stöðum og í gegnum mismunandi miðla til að gera það sýnilegt í sveitarfélaginu og stuðla þannig að því að samráðið verði umræðuefni manna á meðal og að fréttin um samráðið breiðist út á meðal íbúa.

Sænsk sveitarfélög setja gjarnan upp sérstakar vefsíður fyrir stór samráðsverkefni. Með því móti má veita aðgengilega yfirsýn yfir alla viðburði og gögn og nota jafnframt samfélagsmiðla til að kynna samráð.

### Sænsk könnun um hvernig hægt sé að fá fleiri til að taka þátt

Eins og áður segir ákvað sænska sveitarfélagið Huddinge að veita hópum, sem erfitt er að ná til, sérstakan stuðning til að taka þátt í almennu samráði í stað þess að vera með sérstakt samráð við þá. Sveitarfélagið taldi mikilvægt að fólk með ólík sjónarmið og hagsmuni ræði saman. Til að átta sig á hvers konar stuðning fólk þarf á að halda kannaði sveitarfélagið hvaða þættir skipta máli fyrir þátttöku og síðan var veittur stuðningur til að yfirvinna hindranir sem eru til staðar, s.s. með því að bjóða upp á undirbúningsfundi, tülkaþjónustu, barnapössun o.s.frv. Markmiðið var að auðvelda öllum að taka þátt á sömu forsendum. Jafnframt var kortlagt með samtölum við íbúa, starfsmenn og kjörna fulltrúa hvernig hægt sé að fá fleiri til að taka þátt. Hér er yfirlit yfir atriði sem könnunin sýndi að skipta máli.



### Staðurinn – Hvar?

Það skiptir máli hvar fundur og aðrir viðburðir eru haldnir. Til að fá sem flesta til að taka þátt er gott að hafa í huga:

- Að staðurinn sé í næsta nágrenni, þ.e.a.s. nálægt því fólki sem ætlunin er að ná til.
- Að fólk þekki til staðarins, viðburðurinn sé t.d. haldinn á bókasafni eða í skóla.
- Að staðurinn sé hlutlaus gagnvart trúar- eða kennisetningum. Kirkjur geta t.d. verið óheppilegar sem fundarstaður, sérstaklega gagnvart fólki sem er annarrar trúar.
- Að húsnæðið sé vistlegt og þægilegt.
- Að nýta fundarstaði sem eru til og fólk er vant að hittast á.

### Tímasetningin – Hvenær?

Tímasetningin er jafn mikilvæg og staðsetningin. Gott er að hafa í huga:

- Að halda fundinn eftir dagvinnutíma, á kvöldin eða um helgar.
- Að fólk er með mismunandi vinnutíma og þess vegna getur verið þörf á að bjóða upp á fleiri en einn fund.
- Að fundur rekist ekki á trúarhátíðir eða aðra viðburði. Fjölmenningarlegu gleraugun þurfa að vera á sínum stað.

## Fleiri góð ráð – Hvernig?

Hér eru nokkrar þumalfingursreglur um hvað þarf að gera til að upplýsingar nái til sem flestra.

- Nota fleiri en einn miðil s.s. vefinn, veggspjöld, dreifibréf, auglýsingar, munnlega upplýsingamiðlun, ásamt því að senda fundarboð í venjulegum pósti og rafrósti.
- Persónulegt boð er oft árangursríkara en almennt boð, hvort sem persónulegt boð er skriflegt eða munnlegt. Persónulegt boð getur verið stílað á ákveðinn viðtakanda og líka falið sér að bæjarstjóri eða forseti bæjarstjórnar bjóði viðtakanda í sínu nafni til samráðs.
- Ítreka fundaboð.
- Nýta tengiliðahópa og lykilaðila til að miðla upplýsingum, t.d. til trúar- eða þjóðernishópa.
- Leita fólk uppi þar sem það er á vinnustöðum, í félagsstarfi, á hjúkrunarheimilum o.s.frv.
- Nýta upplýsingafarvegji sem ná til fólks burtséð frá aldri, kyni og bakgrunni.
- Nota málfar sem allir skilja. Forðast skammstafanir og sérfræðiorð.
- Virkja markhópin í undirbúning að viðburði eða fundi.
- Bjóða upp á mat eða kaffi.
- Fá þekktan framsögumann til að tala.
- Íhuga einhvers konar umbun fyrir þátttöku og að bjóða upp á barnapössun.





## 5.8 Skipulag samráðsviðburðar

Skipulag viðburðar þarf að þjóna markmiðum samráðsins. Uppröðun, skipting í smærri umræðuhópa og tæknilegar lausnir geta hjálpað til við að fá fleiri til að taka þátt í umræðunni. Hægt er að nota snjallsíma og veflausnir til að bjóða upp á rafrænar fyrirspurnir eða kosningar um ólíkar tillögur. Svör má í þeim tilvikum birta strax og úrslit um leið og kosningu er lokið. Talið er að það hvetji til þátttöku að láta fólk sitja í hring og horfa beint hvert á annað. Hefðbundin bíóuppröðun er hins vegar oft óheppileg því hún getur stuðlað að því að þeir sem alltaf hafa sig hvað mest í frammi setjist fremst og yfirtaki umræðuna. Gera þarf ráð fyrir góðum hléum og einhverjum veitingum.

Íbúasamráð þarf að vera einfalt og óformlegt samtal. Hafa verður í huga að þátttakendur geta verið óvanir fundum og formlegum fundasköpum. Gæta verður þess að hrinda fólki ekki frá með óþarfa formlegheitum. Markviss fundarstjórn er þó alltaf nauðsynleg svo að sem flest sjónarmið komist að. Fundarstjóri þarf að gæta þess að þátttakendur haldi sig við samráðsefnið þannig að umræðan fari ekki út um víðan völlum. Hann þarf að afstýra umræðu um það sem er of fjarlægð eða umfangsmikið til að rúmast innan rammans eða felur jafnvel eingöngu í sér einhvers konar kvörtun yfir smáatriðum.

Fyrirfram þarf að vera búid að hugsa út í viðbrögð við ýmsu sem getur komið upp á fundi, t.d. ef háværir hagsmunahópar mæta og vilja yfirtaka umræðuna.

Fulltrúar sveitarfélagsins þurfa að vera búnir að hugsa fyrir fundinn um það sem þeir vilja koma á framfæri og hvernig þeir ætli sér að mæta spurningum. Þeir þurfa einnig að vera tilbúnir með útskýringar á því hversu langt heimildir og verksvið sveitarfélagsins nær.

Í handbók danska velferðarráðuneytisins er kafli með góðum ráðum um hvernig bregðast megi við þegar erfiðar aðstæður koma upp á íbúasamráðsfundum<sup>7</sup>.

### 5.8.1 Hlutverk lykilaðila í samráðinu

Íbúasamráð felur í sér samstarf íbúa, kjörinna fulltrúa og starfsmanna. Allir þessi þrír aðilar bera sameiginlega ábyrgð. Hlutverk hvers og eins þarf að vera skýrt og öllum kunnugt. Kjörnir fulltrúar eru viðstaddir til að hlusta og taka þátt í umræðu og til að setja hugsanlega fram hugmyndir til umræðu. Þátttaka þarf að vera opin fyrir alla kjörna fulltrúa, hvort sem þeir eru í minnihluta eða meirihluta. Kjörnir fulltrúar þurfa jafnframt að vera meðvitaðir um að þeir taka þátt sem fulltrúar sveitarfélagsins en ekki stjórnmálaflokks.

Hlutverk íbúa er að kynna sín sjónarmið og rökræða lausnir. Upplýsa þarf íbúa um grunnstaðreyndir og -forsendur og að hvaða leyti þeir geti haft áhrif. Þáttökustiginn getur komið að góðum notum til þess. Íbúar þurfa að vera meðvitaðir um þá ábyrgð sína að hlusta og reyna að skilja bæði sjónarmið annarra íbúa og forsendur sveitarstjórnar fyrir ákvörðunartöku. Hlutverk starfsmanna er að koma staðreyndum, s.s. tölulegum upplýsingum og upplýsingum um lög og reglur, að í umræðunni. Oftast stjórna þeir eða utanaðkomandi aðilar umræðum út frá þeirri samráðsaðferð sem hefur verið valin. Þeir sjá um skráningu á því sem fram kemur, vinna úr gögnum og stilla upp valkostum fyrir kjörna fulltrúa til ákvörðunartöku.

<sup>7</sup> Mediering og konflikthåndtering bls. 138-140 [http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/borgerne\\_paa\\_banen.pdf](http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/borgerne_paa_banen.pdf).

## 5.8.2 Skráning

Mikilvægt er að hugsa fyrir því hvernig skrá eigi það sem fram kemur og niðurstöður. Til greina getur komið að vera með opna skráningu en í því felst að skráning fer fram í rauntíma og hægt er að skoða hana allan tímann á meðan á viðburði stendur. Skráningin er þá gerð á töflu eða birtist á skjá sem allir sjá. Þessi aðferð auðveldar þátttakendum yfirsýn og stuðlar að því að þeir haldi sig betur við úrlausnarefnin. Hvert sem formið er á skráningunni þá er mikilvægt að senda samantekt um fund til þátttakenda eins fljótt og hægt er. Ef of langur tími líður er hætt við að áhugi þátttakenda dvíni mikið.

## 5.8.3 Hvernig tókst til?

Mikilvægt er að meta hvernig samráðsviðburður gekk, bæði niðurstöður og ferill, og læra af reynslunni. Ákveða þarf strax á undirbúningsstigi hvernig árangur skuli metinn. Æskilegt er að setja mælanleg markmið og leita eftir viðhorfum þátttakenda, bæði íbúa og fulltrúa sveitarfélagsins. Senda má t.d. út einfalda viðhorfskönnun. Kanna má hvort:

- upplýsingamiðlunin hafi verið fullnægjandi,
- samráðsferillinn hafi verið eins og búíð var gefa væntingar um,
- þátttakendum fannst faglega staðið að samráðinu,
- hlustað hafi verið á sjónarmið þeirra af áhuga og virðingu,
- þeir hafi fengið tækifæri til að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum.

Meta þarf hvað gekk vel, hvað miður vel og af hverju og gera skýrslu um hvernig til tókst með tillögum um úrbætur ef við á. Ástæða getur verið til að kyngreina niðurstöður. Leita svara við spurningum eins og:

- Náðum við markmiðum og náðum við til markhópa?
- Var málefnið heppilegt fyrir íbúasamráð?
- Skilaði samráðið gagnlegum upplýsingum fyrir ákvörðunartöku?
- Höfðu allir sem tóku þátt möguleika á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri?

- Tókst að fá fram viðhorf markhópsins?
- Var einhver hópur of ráðandi?
- Hvernig virkaði fundarformið?
- Stóðst kostnaðaráætlun?
- Hverju er helst það að þakka ef markmið náðust?
- Hvað getum við lært af reynslunni varðandi samráðsverkefni framtíðarinnar?

## 5.8.4 Endurgjöf

Mikilvægt er að þátttakendur fái að vita hratt og vel um niðurstöðu og að hvaða leyti viðhorf þeirra hafi haft áhrif eða af hverju þau höfðu ekki áhrif. Ákveða þarf á fyrstu stigum undirbúnings hvernig eigi að haga endurgjöf og segja þátttakendum frá því í upphafi samráðsins. Það er viðbúið að íbúar muni ekki hafa áhuga á að taka þátt aftur frétti þeir ekkert af niðurstöðunni. Þeir þurfa að fá skýringar á því af hverju ákvörðun varð eins og hún varð. Reynslan er sú, að íbúar sýna því yfirleitt skilning ef útskýrt er fyrir þeim af hverju ákvörðun varð ekki eins og þeim fannst að hún ætti að verða. Þá getur haft góð áhrif að senda fólki, sem hefur tekið þátt í vinnuhópum, persónulegt þakkarbréf og halda lokakynningarfund þegar umfangsmikið samráð er að baki. Einnig verður að upplýsa aðra íbúa en þá sem voru þátttakendur um íbúasamráðið og niðurstöður þess.



## 6. Dæmi um samráðsaðferðir eftir þátttökustigi

Þátttökustig	Einkenni	Þú færð að	Dæmi um aðferðir
Upplýsingagjöf	Einhlíða Spurningar og svör	Vita um	Fréttabréf Heimasíða Almennur fundur Ópið hús
Samráð	Leita eftir sjónarmiðum Eitt skipti	Láta í ljós skoðanir	Skoðanakönnun Samráðshópur Hverfisganga Íbúapallborð
Samtal	Skoðanaskipti Oft endurtekin	Rökræða	Rökræðukaffi Notendaráð Íbúáþing „Open Space“ fundir
Samstarf	Skipuleggja og framkvæma aðgerðir	Framkvæma	Vinnuhópur Framtíðarsmiðja
Ákvörðun	Taka þátt í ákvörðun	Ákveða	Íbúakosning Þátttökufjárhagsáætlun

Þessi mynd gefur yfirsýn yfir mismunandi þátttökustig íbúa og þær samráðsaðferðir sem henta hverju þátttökustigi. Fyrirmyndin er komin frá Huddinge sem leitaði fyrirmynda í rannsóknum og svipuðum yfirlitum sem þessu<sup>1</sup>. Hér á eftir eru lýsingar á samráðsaðferðunum.

<sup>1</sup> Lyssna och lyssna igen-Medborgardialoger i fem kommuner, bls. 16, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-333-9.pdf?issuusl=ignore>.

## 1. þrep – Upplýsingagjöf

Sveitarfélög hafa upplýsingaskyldur gagnvart íbúum skv. 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt greininni skal sveitarstjórn upplýsa íbúa sína um áætlanir sem sveitarfélag hefur til meðferðar og ákvörðunar og varða þá með almennum hætti. Sama gildir um einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Sveitarstjórn skal leitast við að veita íbúum upplýsingar um áhrif slíkra mála og áætlana á þjónustu sveitarfélagsins til skemmri og lengri tíma, fjárhag þess, umhverfi og markmið sem að er stefnt.

Upplýsingagjöf er undirstaða allrar annarrar þátttöku. Stundum nær þátttaka ekki lengra en að gefa upplýsingar ef ekki er svigrúm eða vilji til dýpra samráðs við íbúa.

Mikilvægt er að hugsa vel í upphafi hvaða upplýsingar þátttakendur í samráði þurfa að fá til að geta tekið afstöðu og rökrætt um málið. Efnid þarf að setja fram á auðskiljanlegan og aðgengilegan hátt. Gera verður þátttakendum góða grein fyrir til hvers sé ætlast af þeim og hver álitæfnin séu. Mikilvægt er að þátttakendum sé vel ljóst að hvaða leyti þeir geti haft áhrif, ella er hætta að á fólk hafi ekki réttar væntingar sem getur svo aftur leitt til óánægju og trúnaðarbrests. Afleiðingin getur orðið sú að tilraun til að stuðla að aukinni lýðræðislegri þátttöku hafi í raun gagnstæð áhrif. Þekkingarstiginn getur verið gott verkfæri til að útskýra um hvers konar samráð sé að ræða. Enn fremur þarf að gera þátttakendum grein fyrir á hvaða forsendum sveitarstjórn þurfi að taka ákvarðanir þ.e. út frá mati á heildarhagsmunum. Þetta eru allt grundvallarforsendur fyrir því að samráðið geti orðið markvisst.

### Prentað upplýsingaefni

Hægt er að ná til stór hóps fólks í einu með bæklingum, dreifiritum og auglýsingaspjöldum. Þegar slíkt prentað efni er búið til er mikilvægt að hafa í huga hver markhópurinn er og hvert markmiðið er með upplýsingagjöfinni. Ef tilgangurinn er sá að gefa upplýsingar um samráðsverkefni þurfa að koma fram upplýsingar um markmið þess, tímasetningar, hver beri ábyrgð á verkefninu og hvert hægt sé að snúa sér til að fá nánari upplýsingar.



Hægt er að dreifa prentuðu efni til mikils fjölda fólks. Ef efnið er sett fram á áhugaverðan hátt getur það vakið áhuga fólks á að taka þátt.



Sumir fleygja prentuðu efni án þess að lesa það. Eftir því sem upplýsingaþörfin er meiri þeim mun líklegra er að boðskapurinn nái til viðtakenda.

### Almennur fundur

Með almennum fundum er átt við fundi sem eru opnir öllum. Slíkir fundir gefa fyrst og fremst möguleika á upplýsingagjöf en geta líka nýst til að kanna viðhorf fólks séu þeir vel skipulagðir með tilliti til þess. Þetta geta verið fjölmennar samkomur þar sem færri komast að til að tjá sig en vilja. Þeir sem taka til máls eru yfirleitt vanir fundarmenn með mikið sjálfstraust. Þess vegna henta fjölmennir fundir síður fyrir samráð og samræðu. Mikilvægt er að taka saman niðurstöður eftir fund og birta þær t.d. á heimasíðu sveitarfélagsins.



Vel skipulagður almennur fundur er góð aðferð til að miðla upplýsingum til fjölmenns hóps af fólki í einu og gefur sterkari tilfinningu fyrir þátttöku en skrifleg upplýsingagjöf. Að auki eru þessir fundir einfaldir í framkvæmd.



Fólki hættir til að gleyma því sem þeim er sagt. Þess vegna getur verið gott að vera með skriflegar upplýsingar til fyllingar.

## Opið hús

Opið hús er aðferð sem hentar best þegar þörf er á að miðla upplýsingum og vekja áhuga hjá fjölmennum hópi fólks. Nýta má opið hús til að leita samráðs en þá þurfa fulltrúar sveitarfélagsins, sem þekkja vel til, að vera á staðnum til að gefa upplýsingar, svara fyrirspurnum og hlusta á skoðanir fólks. Skrá þarf það sem fram kemur eða hvetja fólk til að skila inn skriflegum ábendingum og hugmyndum. Hægt er að setja upp sýningar á opnu húsi, t.d. á skipulagsuppráttum, og endurtaka viðburðinn til að fá fleira fólk á staðinn og ekki eins marga á einu.



Með opnu húsi fær fólk tækifæri til að taka þátt án þess að þurfa að skuldbinda sig mikið. Það gefur þess vegna möguleika á að fá fólk til að mæta sem vill forðast slíkt. Aðferðin er líka tiltölulega einföld í framkvæmd.



Ef tíminn fyrir opið hús er of knappur er hættu á að alltof margir komi í einu og það verði ekki möguleiki á samræðu.

## 2. þrep – Samráð

### Skoðanakönnun

Með skoðanakönnunum er hægt að hafa samráð við stóran hóp fólks á fremur einfaldan hátt, auk þess sem kannanir geta gefið breiðan þekkingargrunn. Þar sem spurningar eru útbúnar fyrirfram geta svarendur ekki spurt sjálfir og svör eru oftast stutt. Þess vegna þarf oft að fylgja könnun eftir til að fara dýpra ofan í málið. Þegar könnun er útbúin er mikilvægt að hugsa vel út í markmið hennar og þær upplýsingar sem könnunin á að skila. Spurningar þurfa að vera vel úthugaðar og skýrar. Spyrja þarf einnar spurningar í einu og forðast erfið orð og orðatiltæki sem hægt er að túlka á mismunandi hátt. Til að fá sem mesta svörun verður enn fremur að vera fljótlegt að svara könnuninni. Heppilegt er að gefa upp nokkra svarmöguleika þannig að svarandi geti valið úr fleiri möguleikum en bara já og nei. Opnar spurningar geta gefið áhugaverðar upplýsingar en krefjast meiri úrvinnslu.



Könnun má að senda til fjölmenns hóps og hún gefur breiðan þekkingargrunn. Aðferðin er tiltölulega einföld í framkvæmd.



Svarhlutfall er oft lágt. Varast þarf að draga of miklar ályktanir ef svarhlutfall er undir 70%. Aðferðin hentar ekki ef þörf er á dýpri og umfangsmeiri þekkingu.

### Samráðshópur

Það eru til ýmsar útgáfur af samráðshópum. Venjulegar eru 7-20 fulltrúar í samráðshópi sem eru spurðir um viðhorf til ákveðinnar hugmynda, álitafnis eða þjónustu, oft snemma í ákvörðunartökufæri. Samráðshópur getur sem dæmi aðstoðað við að móta spurningar þegar verið er að undirbúa skoðanakönnun. Stundum er eingöngu um að ræða einn 2.-3. klst. fund með samráðshópi en stundum er sami samráðshópur til ráðgjafar í gegnum allt ákvörðunartökufærið. Það fer eftir samráðsefninu hvort þátttakendur eru skipaðir til að vera fulltrúar ólíkra hópa eða sem notendur ákveðinnar þjónustu. Mikilvægt er að vera með markvisst fundaform þegar hópurinn hittist til að fá fram þekkingu og viðhorf þátttakenda og skrá það sem fram kemur.



Nokkuð djúpar umræður geta farið fram í samráðshópi og slíkir hópar geta orðið uppspretta hugmynda og tillagna. Þátttakendur kunna oft að meta að hafa verið valdir til þátttöku.



Samráðshópur er oft hluti af lengra ferli. Þess vegna geta þátttakendur orðið langeygðir eftir sýnilegum áhrifum.

### Hverfisganga

Þetta er aðferð til að leita samráðs við íbúa og þá sem starfa í ákveðnu hverfi um hvernig þeir upplifi nærumhverfið, t.d. með tilliti til öryggis, útiveru, aðgengi að þjónustu o.s.frv. Markmiðið er að ræða hvað megi betur fara, hver eigi að bera ábyrgð á úrbótum og hvað íbúar, fyrirtæki eða frjáls félagasamtök geti tekið að sér að gera til að bæta nærumhverfið. Auk þátttakenda af svæðinu eða úr hverfinu taka þátt kjörnir fulltrúar, starfsfólk

sveitarfélags á umhverfissviði og aðrir sem bera ábyrgð á ásýnd nærumhverfisins. Fólk gengur saman um hverfið, eftir fyrirfram ákveðinni leið, skoðar hvernig umhverfið lítur út með tilliti til öryggis og lífsgæða og ræðir hvaða úrbóta sé þörf. Mælt er með því að gangan taki ekki lengri tíma en 1,5 klst. og að vegalengdin sé ekki lengri en 3 km. Æskilegt er að fylgja göngunni eftir með annarri göngu þar sem farið er yfir hvernig hefur gengið að framkvæma úrbótatillögur. Kappkosta þarf að þátttaka karla og kvenna sé sem jöfnust þar sem öryggistilfinning kynjanna er ekki sú sama. Einnig má skipuleggja göngur með börnum til að kanna sjónarhorn þeirra.

Hverfisgöngur hafa verið skipulagðar í Ísafjarðarbæ, miðborg Reykjavíkur og e.t.v. á fleiri stöðum.

### Framkvæmd:

- Skilgreina svæðið sem á að skoða og markmið hverfisgöngunnar.
- Kappkosta að fá breiðan hóp til að taka þátt með tilliti til aldurs, kyns, fötlunar o.s.frv., ekki bara með því að senda út boð heldur líka með því að leita uppi fulltrúa ólíkra hópa.
- Kanna fjárheimildir til framkvæmda áður en gangan fer fram. Það þurfa ekki að vera miklar fjárheimildir til staðar en það þarf að vera mögulegt að framkvæma einhverjar óskir um lagfæringar.
- Skýra þátttakendum frá því hvernig endurgjöf verði háttáð.

### Góð ráð um framkvæmd:

- Nota kort til að merkja inn á og myndavél til að taka mynd af göngunni og stöðum sem staldrað er við.
- Svara öllum sjónarmiðum, nei er betra en ekkert svar.
- Laga gönguna að markmiði og markhópi.



Þar sem samráðið fer fram á þeim stað sem er til umræðu þá upplifa þátttakendur samráðið mjög raunhæft. Sá sem ber ábyrgð á úrbótum fær aðstoð við að forgangsraða.



Ef sá sem ber ábyrgð á úrbótum bregst ekki við skilar aðferðin engu.

## Íbúapallborð

Þetta form er líklega lítið þekkt hér á landi undir þessu heiti en er hins vegar vel þekkt í norrænum grannríkjum<sup>3</sup>. Íbúapallborð eru til í ýmsum útgáfum sem eiga það yfirleitt sammerkt að þátttakendur eru valdir með slembiúrtaki úr hópi íbúa í hverfi eða heilu sveitarfélagi til að gefa álit um ákveðið úrlausnarefni. Á þann hátt er hægt að ná til hópa sem taka venjulega ekki þátt í samráði. Það er þó líka til í dæminu að öllum áhugasömum sé gefinn kostur á að taka þátt. Oftast felast í aðferðinni kosningar um ólíka kosti. Til að umræðan beri árangur þurfa þátttakendur að fá haldgóðar upplýsingar um það sem taka á afstöðu til. Íbúapallborð getur komið saman einu sinni eða starfað yfir lengri tíma og þá er jafnvel hægt að skipta út fulltrúum. Samskiptin geta bæði verið á fundum eða á vefnum eða hvort tveggja. Æskilegur fjöldi þátttakenda er frá 30-100. Í Svíþjóð er jákvæð reynsla af þessu samráðsformi, t.d. í sveitarfélaginu Huddinge<sup>4</sup> og ekki hvað síst ef það tekst að fá fólk, sem aldrei hefur tekið þátt, til að vera með, jafnvel með persónulegu boði.



Með slembiúrtaki er hægt að ná til fólks sem myndi annars ekki taka þátt. Gefur tækifæri á góðum umræðum, hugmyndum og tillögum.



Þegar íbúapallborð er hluti af lengra samráðsferli geta þátttakendur orðið langeygðir eftir að sjá þeir hafi einhver áhrif.

Sænska sveitarfélagasambandið hefur gefið út upplýsingablað um íbúapallborð á ensku<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Á sænsku „medborgarpanel“, á norsku „innbyggerpanel“

<sup>4</sup> Lyssna och lyssna igen, Medborgardialoger i fem kommuner, bls. 11-12, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-333-9.pdf?issuusi=ignore>.

<sup>5</sup> Fact Sheet-6 Citizens' Panels <https://demokratibarometern.skl.se/download/18.a827c16146db10f89a46c2f/1404398898183/Citizens%E2%80%99Panels-fact-sheet-6-SALAR.pdf>.



### 3. þrep – Samtal

#### Rökræðukaffi

Þessi aðferð snýst um að gefa þátttakendum færi á að ræða málin í smærri hópum í notalegu kaffihúsaumhverfi. Hún hentar vel til að fá fram hugmyndir og tillögur. Umræðuefnið þarf að skipta máli fyrir þátttakendur og úrlausnarefnin þurfa að vera skýr. Stjórnandi opnar fyrir umræðu með því að gefa yfirlit yfir staðreyndir málsins. Upplýsingaefni þarf líka að liggja fyrir. Margir minni umræðuhópar í kringum borð ræða ákveðin þemu eða spurningar sem þurfa að vera opnar og fela í sér úrlausnarefni. Stundum eru þátttakendur látnir færa sig á milli borða með ákveðnu millibili. Hægt er að bjóða opið til þátttöku, sérvelja þátttakendur eða vera með blöndu af hvoru tveggja. Stundum er byggt á þremur áföngum, greiningu, dýpri greiningu og tillögugerð. Mikilvægt er að skrá niðurstöður á hverju borði. Hugmyndir og tillögur eru kynntar fyrir öllum þátttakendum á meðan á fundi stendur og að honum loknum.



Umræða í minni hópum í notalegu umhverfi hefur hvetjandi áhrif á þátttöku og virkni fólks.



Þátttakendur verða að hafa áhuga og tengingu við umræðuefnið. Ef fundastjórn er ekki nægilega markviss er hættu á að þátttakendum finnist ferillinn óreiðukenndur og umræðan fari út um víðan völl.

#### Starfsemissráð (Notendaráð)

Með slíkum ráðum er leitast við að gefa fulltrúum notenda möguleika á að taka þátt í framkvæmd og þróun ákveðinnar starfsemi. Felur í sér regluleg skipti á upplýsingum, sjónarmiðum, tillögum og óskum. Mikilvægt að notendur geti haft raunveruleg áhrif.



Tiltölulega einföld aðferð til að hafa samráð við notendur.



Ef notendur hafa takmarkaða möguleika til að hafa áhrif missa þeir fljótlega áhuga á að taka þátt.



#### Samræðuþing (Íbúaðing)

Aðaltilgangur samræðuþinga er gagnkvæm skoðanaskipti. Skipuleggja má þau á ýmsan hátt en þau hefjast jafnan með upplýsingagjöf og enda á endurgjöf. Þingin geta falið í sér umræður um mörg álitaeefni sem tengjast aðal úrlausnarefninu og jafnvel farið fram í nokkur skipti. Markmiðið er að skapa aðstæður fyrir markvissa umræðu eftir ákveðnum leikreglum sem gefur öllum möguleika á að taka þátt í umræðunni. Munurinn á þessari aðferð og íbúapallborði er að samræðuþingið er opið öllum, sem hafa áhuga, bæði íbúum, kjörnum fulltrúum, embættismönnum og öðrum.



Góðar forsendur fyrir árangursríkum samræðum.



Ef engin endurgjöf er veitt upplifa þátttakendur að samræðan hafi verið gagnslaus.

## „Open Space“ fundur

„Open Space“ fundir eru einfaldir í skipulagningu og krefjast ekki mikils undirbúnings. Þeir henta bæði fyrir litla og stóra hóp, allt frá örfáum og upp í fleiri hundruð manns. Aðferðin hentar best þegar leysa þarf úr ákveðnu álitafni sem snertir marga og þegar þörf er á að mismunandi þekking og sjónarhorn komi fram og séu borin saman. Oftast er þetta 3-4 klst. fundir en þeir geta líka tekið nokkra daga.

Þátttakendur eru látnir sitja í hring á lausum stólum þannig að auðvelt sé að búa til nýja hópa. Fundurinn byrjar á því að úrlausnarefnið og staðreyndir í kringum það eru kynntar, sem og „Open Space“ aðferðarfræðin. Síðan taka við umræður þar sem allir geta lagt fram hugmyndir og spurningar til umræðu í hópum sem verða til í framhaldinu. Umræðuspurningar, sem koma fram, eru skráðar og festar upp á vegg þannig að allir geti séð þær og skráð sig í hóp. Sá sem hefur lagt fram spurningu ber ábyrgð á að stýra umræðu og að niðurstöður hennar séu teknar saman.

Byggt er á nokkrum grundvallarreglum og einum „lögum“. Grundvallarreglurnar eru að



- allir sem taka þátt eru þeir réttu til að taka þátt,
- hvað sem skeður þá er það eina sem gat skeð,
- þegar því er lokið þá er því lokið.

Lögin eru þau að fólk velur með fótunum hvort það vilji taka þátt í umræðuhópi eða fara og taka þátt í öðrum hópi. Fólk stendur upp til að prófa annan hóp án þess að þurfa að útskýra það. Í lokin koma allir þátttakendur saman á ný í hring og þá eru niðurstöður dregnar saman. Aðferðin byggist á virkni og áhuga þátttakenda. Þeir stýra alfarið framvindunni. Æskilegt er að þátttakendur séu fulltrúar ólíka hópa sem hafa tengsl við umræðuefnið. Aðferðarfræðin hentar til að varpa sýn á ólíkar hliðar úrlausnarefnis sem síðan er unnið úr. Vesturbyggð notaði þessa aðferðarfræði með góðum árangri á íbúðþingi sem var haldið í apríl 2016<sup>6</sup>.



Einföld og skilvirk aðferð. Allir hafa möguleika á að ræða saman og búa til umræðuhópa. Hægt er að nýta skráð sjónarmið og tillögur í áframhaldandi úrvinnslu.



Þátttakendum getur fundist aðferðin óreiðukennd.

## 4. þrep þátttöku – Samstarf

### Vinnuhópur

Skipun vinnuhóps er algeng aðferð til að fá fólk með aðkomu og áhuga á ákveðnu máli til að vinna saman að því að undirbúa ákveðnar aðgerðir og verkefni. Þátttakendur eru oft starfsmenn sveitarfélagsins, fulltrúar frjálsa félagasamtaka og íbúar/notendur. Stundum einnig fulltrúar atvinnulífsins og aðrir hagsmunaaðilar.



Einföld og raunhæf aðferð til að hagnýta áhuga og þekkingu fólks. Með því að taka þátt í vinnuhópi upplifir fólk að það sé að taka þátt í raun.



Hætta er á að einhverjir hætti að taka þátt eða að erfitt sé fyrir hópinn að koma sér saman um niðurstöður.

<sup>6</sup> [http://www.vesturbyggd.is/thatttaka\\_ibua/ibuathing\\_i\\_april\\_2016/](http://www.vesturbyggd.is/thatttaka_ibua/ibuathing_i_april_2016/).

## Framtíðarsmiðja

Til eru ýmsar útgáfur af framtíðarsmiðjum. Þær eru yfirleitt opnar öllum og með fleiri en einn tilgang, s.s. til að skapa vettvang fyrir samtal og tengsl eða til að fá íbúa, stjórnsýsluna og fleiri aðila til að vinna saman. Viðburðurinn nær yfirleitt yfir heilan dag eða tvo daga. Fyrst er upplýsingagjöf og síðan er öllum frjálst að koma með tillögur um aðgerðir. Tillögurnar eru hengdar upp og þátttakendur forgangsraða þeim. Því næst eru myndaðir hópar sem ræða framkvæmd þeirra tillagna sem fengu mestan forgang. Deginum lýkur með því að hóparnir kynna vinnu sína en stundum eru búnir til vinnuhópar til áframhaldandi úrvinnslu. Venjulega taka 40-70 manns þátt í framtíðarsmiðjum. Mikilvægt að þeir sem hafa vald til að framkvæma taki þátt, s.s. kjörnir fulltrúar og aðrir stjórnendur í sveitarfélaginu. Framtíðarsmiðjur er einnig hægt að halda innan stjórnkerfis sveitarfélaga, í einstökum deildum eða stofnunum. Þá er oftast miðað við að umræður leiði til aðgerðaáætlunar og raunhæfra framkvæmdatillagna.



Framtíðarsmiðja er skapandi fundarform þar sem allir geta komið með tillögur og hugmyndir. Aðferðin leiðir oft til raunhæfra tillagna og ápreifanlegs árangurs.



Ef ekki er gert ráð fyrir fjárveitingum eða heimild til ákvörðunartöku getur reynt erfitt að koma tillögum í framkvæmd. Þar sem formið er laust í reipum getur fólki fundist ferillinn óskipulagður.

Lesi má um hvernig norsk sveitarfélög hafa hagnýtt sér framtíðarsmiðjur í rannsóknaverkefni NIBR o.fl.: „Medvirkning med virkning?“<sup>7</sup>.

### 5. þrep – Þátttaka í ákvörðunartöku

Þetta er efsta stig þátttöku og felur yfirleitt í sér bindandi íbúakosningu, annað hvort þannig að íbúar kjósa um ákveðnar

<sup>7</sup> bls. 56-58 <http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport---inbyggermedvirkning.pdf>

tillögur eða fá tækifæri til að móta tillögur sem síðan er kosið um. Mikilvægt er að fá sem flesta til að taka þátt þar sem niðurstöður fela í sér bindandi pólitíska ákvörðun. Mikla upplýsingagjöf þarf til svo að þátttakendur skilji vel um hvað málið snýst. Einnig er æskilegt að tillögum, sem fengu brautargengi í kosningum, sé hringt í framkvæmd sem fyrst og að upplýsingum um það sé miðlað fljótt og vel til þátttakenda.



Tryggir áhrif og leiðir til óyggjandi niðurstöðu.



Krefst mikils undirbúnings ef vel á að vera.



## Þátttökufjárhagsáætlun

Hugmyndir um þátttökufjárhagsáætlun urðu til í Brasilíu þar sem þessi aðferð var notuð til vinna gegn spillingu og auka traust íbúa á kjörnum fulltrúum. Portúgal hefur af sögulegum ástæðum mikil tengsl við Brasilíu og kannski ekki að undra að Portúgalir hafa verið framarlega í Evrópu í að þróa þessa aðferðarfræði. Sænska sveitarfélagasambandið hefur mikið leitað í smíðju þeirra og þá sérstaklega til portugalska fræðimannsins Giovanni Allegretti. Sambandið hefur gefið út rit um þátttökufjárhagsáætlunargerð í Svíþjóð, Evrópu og

heiminum sem er aðgengilegt á vefnum<sup>8</sup>. Það hefur einnig gefið út stutt upplýsingablað um þátttökufjárhagsáætlunargerð á ensku<sup>9</sup>.

Þátttökufjárhagsáætlunargerð má framkvæma á ýmsan hátt. Það sem er sameiginlegt er að íbúar hafa bein eða óbein áhrif á ákveðna liði í fjárhagsáætlun síns sveitarfélags. Reykjavíkurborg var fyrst íslenskra sveitarfélaga til að reyna þessa aðferðarfræði í „Betri Reykjavík“ og „Mínu hverfi“. Kópavogsbær fylgdi eftir í verkefninu „Okkar Kópavogur“ og Mosfellsbær með verkefninu „Okkar Mosó“. Þessi verkefni eru framkvæmd með stuðningi veflausna en hægt er að fara í þátttökufjárhagsáætlunargerð án þess að vefurinn komi við sögu. Vinnuhópur bæjarstjórnar Akureyrar setti fram tillögu um þátttökufjárhagsáætlunargerð í skýrslu, dags. 16. febrúar 2016<sup>10</sup>. Er þar m.a. fjallað um „The Participatory Budgeting Project“<sup>11</sup> sem rekur vef um þátttökufjárhagsáætlunargerð<sup>12</sup>. Á vefnum má nálgast leiðbeiningar fyrir samfélög sem vilja taka upp slíkt verklag, þ. á m. fyrir þátttökufjárhagsáætlunargerð í fjórum skrefum sem er sögð hafa reynst mörgum sveitafélögum farsæl. Skrefin eru eftirtalin:

8 <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-771-9.pdf>. Sjá einnig norska umfjöllun og dæmi bls. 91-94 í *Medvirkning med virkning?* <http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport--inbyggermedvirkning.pdf>

9 <https://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a46c2a/1404398802676/What-is-Participatory-budgeting-%20fact-sheet-5-SALAR.pdf>

10 [https://www.akureyri.is/static/files/01\\_akureyri.is/FundagerdirFylgisk/Baejarrad/tillogur-vinnuhops-um-ibualydraedi-og-gagnsaeja-stjornsyslu.pdf](https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/FundagerdirFylgisk/Baejarrad/tillogur-vinnuhops-um-ibualydraedi-og-gagnsaeja-stjornsyslu.pdf)

11 Bls. 4-6

12 <http://www.participatorybudgeting.org/>.

1. Hugarflugsfundir með íbúum um verkefnahugmyndir.
2. Fólk býður sig fram eða er kosið til að vinna tillögurnar áfram í samstarfi við starfsfólk bæjarins og til að gera raunhæfnismat og kostnaðaráætlanir.
3. Lagðar eru fram hugmyndir að ákveðnum verkefnum sem helst eru líkleg til að komast til framkvæmda.
4. Kosið er um þessi tilteknu verkefni.

Það getur einnig verið liður í þátttökufjárhagsáætlunargerð að þeir íbúar sem koma með hugmynd, sem niðurstaða næst um, taki þátt í framkvæmd hennar.

Á næstu blaðsíðu eru ráðleggingar sem eru flestar sóttar til samráðshandbókar sænska sveitarfélagsins Uddevalla. Sveitarfélagið hefur hvað lengstu reynsluna af þátttökufjárhagsáætlunargerð í Svíþjóð:



Farið er í þátttökufjárhagsáætlunargerð til að:

- íbúar skilji betur fjárhagsáætlunina og til hvers þarf að taka tillit við gerð hennar; með því að bjóða íbúum að koma sjónarmiðum sínum að og hugmyndum um forgangs röðun, tekjuöflun og ráðstöfun tekjuliða, fá þeir aukinn skilning á þeim forsendum sem sveitarstjórn þarf að hafa til hliðsjónar og af hverju verði að skera niður í rekstri svo að dæmi sé nefnt,
- íbúar geti komið með sínar tillögur innan ákveðins fjárhagsramma,
- íbúar eða ákveðnir hópar íbúa geti valið á milli tiltekinna valkosta.

### Góð ráð:

- Leggið mikla áherslu á upplýsingagjöfina.
- Gleymið ekki að hafa innra stjórnkerfið með í för.
- Endurgjöf, endurgjöf, endurgjöf.

### Framkvæmdaskrefin

1. Ákveða hvaða hluta fjárhagsáætlunar íbúar eigi að fá að hafa áhrif á og hversu háar fjárhæðir eigi að vera til ráðstöfunar.
2. Ákveða hverjum eigi að bjóða að taka þátt; s.s. ákveðnum markhópi eða öllum íbúum?
3. Skipuleggja hvernig eigi að útfæra þátttökufjárhagsáætlunargerðina. Á að nota veflausn, vera með fundi eða hvort tveggja?
4. Markmiðið þarf að vera skýrt og það þarf að gefa íbúum skýr skilaboð um markmið og hvernig ferlið eigi að vera.
5. Vinna markvisst að því að ná til markhópsins.
6. Skilgreina hvernig eigi að miðla niðurstöðum til íbúa og innan stjórnkerfis sveitarfélagsins.

Að lokum er tilefni til að vekja athygli á „**The Engage2020 Action Catalogue**“<sup>42</sup> sem er vefból til að hjálpa m.a. sveitarfélögum að finna réttu samráðsaðferðina. Vefbólíð geymir upplýsingar um 57 samráðsaðferðir og hægt er að leita út frá 32 mismunandi forsendum sem hægt er láta hafa mismunandi vægi. Vefbólíð var þróað með styrk frá Evrópusambandinu og allir geta notað það endurgjaldslaut.



<sup>2</sup> <http://actioncatalogue.eu/>

## 7. Fastir samráðsvettvangar

Erlendar rannsóknir hafa sýnt með óyggjandi hætti að fastir samráðsvettvangar eru mikilvægir til að styðja við og viðhalda samráðsmenningu í sveitarfélögum og þeir stuðla að trausti á milli íbúa og sveitarstjórna. Algengustu form fastra samráðsvettvanga hér á landi eru ungmennaráð og hverfisnefndir. Töluverð reynsla er af ungmennaráðum í íslenskum sveitarfélögum og liggja fyrir nokkrar háskólaritgerðir um þau<sup>1</sup>. Sú nýjasta er meistara ritgerð Önnu Sigurjónsdóttur frá því í júní 2017 sem sambandið styrkti. Anna gerði rannsókn á ungmennaráðum á höfuðborgarsvæðinu í tengslum við 12. gr. Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna<sup>2</sup>. Einnig liggur fyrir nýleg handbók fyrir ungmennaráð sveitarfélaga eftir Vigdís Fríðu Þorvaldsdóttur. Samtök sveitarfélaga á Suðurlandi styrktu gerð bókarinnar. Hún er aðgengileg á [www.sass.is](http://www.sass.is)<sup>3</sup> og þar eru einnig fræðslumyndbönd fyrir ungmennaráð. Mun minna hefur verið fjallað um hverfisnefndir en ungmennaráðin og því er hér kafli um þær.

### 7.1 Hverfisnefndir

#### 7.1.1 Íslenskar hverfisnefndir

Í íslenskum sveitarstjórnarlögum hafa lengi verið ákvæði um heimildir sveitarstjórna til að kjósa nefndir sem fara með afmörkuð málefni eða málflokka í hluta sveitarfélaga, sbr. 38. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar má ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að slík nefnd skuli kosin af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélags. Þá eru aðeins kjörgengir í nefndina íbúar þess hluta sveitarfélagsins. Heimilt væri að framselja slíkri nefnd vald til fullnaðarafgreiðslu mála. Ekki er vítað til þess að sveitarfélög hafi nýtt sér þessa heimild.

1 <https://skemman.is/handle/1946/7275>,

<https://skemman.is/handle/1946/17739>,

<https://skemman.is/handle/1946/768>

2 [http://www.samband.is/media/sambandid/Anna-Sigurjonsdottir\\_Thattakabarna-a-sveitarstjornarstigi-og-i-malefnum-sem-thau-vara.pdf](http://www.samband.is/media/sambandid/Anna-Sigurjonsdottir_Thattakabarna-a-sveitarstjornarstigi-og-i-malefnum-sem-thau-vara.pdf)

3 <http://www.sass.is/ungmennarad/>

Hins vegar hafa sveitarfélög sett á laggirnar hverfisnefndir eða –ráð með ráðgefandi hlutverk en það er misjafnt hvort þær hafi fengið formlega stöðu í samþykktum sveitarfélaga. Dæmi um slíkar formlegar nefndir eru hverfisráð Reykjavíkurborgar og Ísafjarðarbæjar og hverfisnefndir Akureyrarkaupstaðar. Í áðurnefndum tillögum vinnuhóps um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnarsýslu á Akureyri, kemur fram að hverfisnefndirnar á Akureyri hafi ekki virkað eins og lagt var upp með, með örfáum undantekningum, og er í því sambandi vísað til þess að fyrirmynd þeirra sé að mestu tekin frá fjölmennari borgarsamfélagum en Akureyri. Vinnuhópurinn leggur til að í stað hverfisnefnda í þéttbýlinu á Akureyri komi eitt íbúaráð, sem yrði valið með slembiúrtaki úr þjóðskrá, en að hverfisnefndir Grímseyjar og Hríseyjar haldi stöðu sinni og hafi auk þess tengsl við íbúaráðið. Bæjarstjórn Akureyrar hefur ekki enn tekið afstöðu til þessara tillagna.

Í Reykjavík eru starfandi 10 hverfisráð. Hverfisráðin eru skipuð fimm fulltrúum kosnum af borgarstjórn. Formaður skal kosinn úr hópi kjörinna nefndarmanna. Framboðslistar, sem eiga fulltrúa í borgarstjórn en ekki í hverfisráðum, geta tilnefnt áheyrnarfulltrúa. Hverfisráð geta boðið félagasamtökum í hverfi að eiga áheyrnaraðild. Fundir hverfisráða eru að jafnaði opnir fulltrúum íbúasamtaka. Hverfisráð skulu halda fundi sem opnir eru almenningi a.m.k. einu sinni á ári.

Á svipaðan hátt og á Akureyri hafa verið vangaveltur um að það þurfi að endurskoða hverfisráðin í Reykjavík, m.a. á grundvelli úttektar Innri endurskoðunar Reykjavíkurborgar 2016<sup>4</sup>. Einkum er horft til þess að hlutverk og staða hverfisráðanna sé óljós, þörf sé á að finna þeim fastan sess í skipuriti borgarinnar og gera breytingar á skipun fulltrúa í þau.

Í Ísafjarðarbæ eru starfandi hverfisráð á Þingeyri, Flateyri, Suðureyri og Hnífsdal, auk þess tvö á Ísafirði. Ákvæði um

4 [http://reykjavik.is/sites/default/files/skyrsla\\_nytt.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/skyrsla_nytt.pdf)

hverfisráð hafa verið í samþykktum Ísafjarðarbæjar frá árinu 2011. Síðustu hverfisráðin voru stofnuð árið 2014, en tvö þeirra byggðu á íbúasamtökum sem fyrir voru. Aðalfundur hverfisráða kjósa fulltrúa í þau. Íbúar hverfis 18 ára og eldri hafa rétt til að kjósa. Tilgangur hverfisráðanna er m.a. að efla samhug og samkennd íbúa, vera samstarfsvettvangur hverfisins, vinna að framfara- og hagsmunamálum í hverfinu, vera bæjarstjórn til ráðgjafar/umsagnar og starfa með stofnunum bæjarins sem fara með málefni hverfisins og íbúa þess. Í fjárhagsáætlun Ísafjarðarbæjar er tiltekinni fjárhæð ráðstafað til verklegra framkvæmda sem hverfisráðin leggja til við bæjarstjórn að farið verði í. Reynslan hefur sýnt að hverfisráðin eru misvirk. Þau starfa á ólíkan hátt og ekki gengur jafn hratt í öllu hverfum að virkja íbúa til þátttöku. Bæði íbúar og Ísafjarðarbær hafa hug á að bæta samstarf hverfisráðanna og stofnana bæjarins. Vorið 2017 var haldið málþing með íbúum, fulltrúum hverfisráða, bæjarfulltrúum og starfsmönnum Ísafjarðarbæjar þar sem spurt var hvornig hægt væri að bæta íbúasamráð og hverfisráðin. Ákveðið var að vinna eftir þeim punktum sem fram komu á málþinginu og bæta samskipti, svara umleitunum

hverfisráða á formlegri hátt, skýra regluverk um hlutverk og starfsemi hverfisráða og hafa göngur stjórnvalda með íbúum um hverfin svo fátt eitt sé nefnt.<sup>5</sup>

Samkvæmt ofangreindu hafa íslenskar hverfisnefndir ekki náð að festa sig fyllilega í sessi sem fastir samráðsvettvangar sem styðja við íbúasamráð og samráðsmenningu í sveitarfélögum. Það er því áhugavert að skoðuna reynsluna í norrænum grannríkjum þar sem þær virðast hafa náð betri fótfestu.

### 7.1.2 Hverfisnefndir í norrænum grannríkjum

Í norrænum grannríkjum er löng reynsla af hverfisnefndum í bæði litlum sem stærri sveitarfélögum. Hafa þarf þó í huga að þar eru sveitarfélög almennt fjölmennari en hér á landi. Einnig þarf að hafa í huga að sveitarstjórnir eru mun fjölmennari þar en hér. Það getur auðveldað tengsl á milli hverfisnefnda og hins pólitíska stjórnkerfis þar sem hægt er að skipa kjörna fulltrúa til að sitja í hverfisnefndum með íbúum. Í norski skýrslu

5 Byggt á upplýsingum frá Þórdísi Sif Sigurðardóttur bæjarritara.

## Samræðuvettvangar og hverfishópar í Botkyrka

Botkyrka er nágrannasveitarfélag Stokkhólms, sem hefur fengið viðurkenningar fyrir framsækna stjórnsýslu. Íbúar eru um 90 þúsund. Í sveitarfélaginu eru annars vegar samræðuvettvangar („dialogforum“) í hverfum sveitarfélagsins og hins vegar hverfishópar („områdegupper“). Sveitarstjórn tilnefnir 11 fulltrúa í hvern samræðuvettvang. Fulltrúum er ætlað að hafa tengsl við hverfið og/eða sitja í sveitarstjórn eða nefndum sveitarfélagsins. Skiptingin á milli pólitískra fulltrúa og íbúa á að vera u.þ.b. jöfn. Aðalverkefni samræðuvettvangs er að bjóða íbúum hverfis upp á samráð um mál sem tengjast því. Hver vettvangur heldur 4-6 opna fundi á ári til að ræða málefni svæðis eða hverfis. Þar fyrir utan er fundað eftir þörfum. Samráðsvettvangur nýtur aðstoðar starfsmanns sveitarfélagsins en er ekki hluti af nefndakerfi þess og hefur ekki ákvörðunarvald. Kjörnir fulltrúar og nefndarmenn geta leitað samráðs um málefni svæðisins sem eru á frumstigi, s.s. til að undirbúa hugsanlega tillögugerð í nefnd eða sveitarstjórn. Vettvangurinn heldur síðan áfram að vera samráðsaðili eftir því sem málinu vindur fram og er lögð áhersla á endurgjöf til vettvangsins þannig að hann geti fylgst með framvindu máls innan stjórnkerfis sveitarfélagsins. Vettvangurinn ber ábyrgð á að skipuleggja breiðara samráð við íbúa eftir aðstæðum. Samræðuvettvangurinn leysir ekki nefndir sveitarfélags undan því verkefni að hafa samráð við íbúa. Þær hafa sínar samráðsskyldur og geta nýtt sér samræðuvettvangana til samráðs um sín mál.

Aðalhlutverk hverfishópa er að koma á samstarfi milli allra þeirra sem búa og vinna í viðkomandi hverfi. Hóparnir vinna sérstaklega að forvörnum til að stuðla að öryggi íbúa og fyrirtækja, lýðheilsu og lífsgæðum fólks. Annað stórt verkefni hópanna er að auka samfélagslega virkni íbúa. Í hverfishópum eru fulltrúar frá stjórnsýslu sveitarfélagsins og fulltrúar annarra mikilvægra aðila í hverfi, s.s. skóla, frjálsra félagasamtaka, lögreglu og eigenda fasteigna sem hýsa kjarnastarfsemi hverfis.

frá 2013 er gerð grein fyrir víðtækri rannsókn á reynslunni af hverfisnefndum í norrænum ríkjum, að Íslandi undanskildu<sup>6</sup>. Það sem segir hér á eftir er fyrst og fremst byggt á þeirri skýrslu.

### Hlutverk og skipan fulltrúa

Hverfisnefndirnar á Norðurlöndum hafa mismunandi heiti<sup>7</sup> og það er mismunandi á hvaða grundvelli þau eru skipuð og starfa. Yfirleitt eru þau aðeins með ráðgjafarhlutverk gagnvart sveitarstjórnnum en ekki með ákvörðunartökuhlutverk, nema í stærstu borgunum. Hverfisnefndir í minni sveitarfélögum fá yfirleitt aðeins minniháttar fjárveitingu frá sveitarfélagi til rekstrar og stundum framkvæmda. Nefndarmenn vinna aðallega í sjálfböðavinnu.

Hverfisnefndir eru oftast skipaðar af sveitarstjórnnum en hafa stundum orðið til að frumkvæði íbúa og þá yfirleitt síðar orðið hluti af stjórnkerfi sveitarfélags. Fulltrúar í hverfisnefndum eru oftast tilnefndir af íbúum, óháð pólitískum fylkingum. Í Svíþjóð og Danmörku eru stundum annars vegar pólitískar samráðsnefndir og hins vegar nefndir um samstarf innan hverfis. Dæmi um slíkt er að finna hjá sænska sveitarfélaginu Botkyrka.

### Umdæmi hverfisnefnda

Umdæmi norrænna hverfisnefnda eru mótuð á mismunandi grunni. Í fjölkjarnasveitarfélögum miðast umdæmi oft við gömul þorpsmörk þar sem sameiginleg saga tengir íbúa saman. Stundum er byggt á skólaumdæmum, sérstaklega í minni sveitarfélögum, meðan umdæmin eru stærri hverfi í borgum. Nokkuð er um að hverfisnefndir hafi verið settar á laggirnar í tengslum við sameiningar sveitarfélaga<sup>8</sup>. Það er blönduð reynsla af því. Hverfisnefndir, sem ná yfir sama svæði og aflögð sveitarfélög, geta í tengslum við sameiningar sveitarfélaga tafið

6 Erfaringer med nærmedemokratiske ordninger i Norden. NIBR-rapport 2013:4, <http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport---nardemokrati.pdf>.

7 Utviklingslag, nærmiljø-; grende-; bydels eða lokasamfunnsutvalg á norsku, lokalråd á dönsku, grennd- eða områdeutvalg á sænsku,

8 Nánar um það efni: Nærmedemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger, Toril Ringholm, <https://48v1pl2642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2014/10/141023-W5-n%C3%A6rmedemokrati-NORUT.pdf>.

fyrir að til verði nýtt heildstætt sveitarfélag. Á hinn bóginn hafa hverfisnefndir, sem ná yfir svæði sem íbúar hafa sameiginlega tilfinningu fyrir, reynst virkari.

### Árangursþættir

Til að unnt sé að ná markmiðum um bætt tengsl á milli íbúa og sveitarstjórnar, er talið mikilvægt að hverfisnefndir hafi formlega stöðu í stjórnkerfi sveitarfélaga og tryggja verður góð tengsl á milli þeirra og stjórnsýslu sveitarfélaga. Ein mikilvægasta forsendan fyrir því er að sveitarfélagið ráði starfsmann til að vera tengiliður við hverfisnefndir, miðla upplýsingum á milli þeirra og sveitarfélags og aðstoða nefndir svo ekki verði of mikið álag að taka sæti í þeim. Oft er þetta starfsmaður á skipulags- og framkvæmdasviði þar sem starfsemi hverfisnefnda snýst mest um verkefni á því sviði. Ljóst er að þetta getur verið fjárhagsleg áskorun fyrir fámenn sveitarfélög en sveitarfélög ættu að hafa í huga að það getur skipt sköpum til að hverfisnefndir geti virkað eins og til er stofnað.

Reglulegir fundir á milli kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn og hverfisnefnda er annar mikilvægur árangursþáttur. Einnig að samráð við hverfisnefndir og hverfisbúa sé fastur þáttur í áætlana- og skipulagsvinnu sveitarfélagsins.

### Áskoranir

Að tryggja breiða þátttöku íbúa er ein helsta áskorunin við hverfisnefndir. Sums staðar hafa sterk félagasamtök í hverfi óeðlilega mikil ítök og er mælt með því að leitast við að koma á ferlum sem tryggja breiða þátttöku. Það þarf líka að vera hægt að takast á við árekstra á milli sérhagsmuna hverfis og heildarhagsmuna sveitarfélags. Ráð við því er að reyna að breikka sjónarhorn hverfisnefnda með því að leita líka umsagnar þeirra um mál sem snerta allt sveitarfélagið.

### Almennt um reynsluna

Á heildina litið er jákvæð reynsla af hverfisnefndum í Noregi. Niðurstaða áður nefndrar rannsóknar er að hverfisnefndir skapi aukna samráðsvitund og festi í sessi áherslu sveitarstjórnar á þátttöku íbúa. Þátttaka íbúa í skipulagsvinnu, fjárhagsáætlunavinnu og einstökum málum sé markvissari í



sveitarfélögum með hverfisnefndir. Sveitarstjórnarmenn telja enn fremur að hverfisnefndir stuðli að því að ákvarðanir séu teknar á betri þekkingargrundvelli. Fáir telja að hverfisnefndir séu ógnun við hlutverk þeirra sem ákvörðunartökuaðila, enda eru þær yfirleitt aðeins með ráðgefandi hlutverk. Úrlausnarefnið sé að tryggja að hverfisnefndirnar hafi skýr og þýðingarmikil hlutverk þótt þær séu aðeins ráðgefandi. Oft sé mikilvægasta hlutverk þeirra að fá íbúa til að vinna saman að sameiginlegum samfélags- og framfaramálum. Sameiginlegur árangursþáttur er að þeir íbúar, sem taka þátt í hverfisnefndum, finnst að þeir hafi raunveruleg áhrif. Forsendur þess eru góð tengsl á milli þess sem hverfisnefndir eru að vinna að og hins pólitíska kerfis og að þátttaka íbúa hafi sýnilega skipt máli. Væntingar og hlutverk þurfa að vera á hreinu á milli hverfisnefnda, kjörinna

fulltrúa og íbúa. Enginn misskilningur má vera um hlutverk og valdsvið. Tryggja þarf formleg og markviss tengsl á milli hins pólitíska stjórnkerfis sveitarfélagsins og hverfisnefnda, t.d með árlegum fundum.

## Hverfisnefndir í danska sveitarfélaginu Esbjerg<sup>1</sup>

- Árlegir fundir hverfisnefnda með bæjarráði.
- Taka má upp hvaða málefni sem er.
- Tillaga að dagskrá er send fyrirfram til hverfisnefndanna og þau geta komið með tillögur um viðbótarefni.
- Skipulags- og fjárhagsáætlanir eru einkum á dagskrá.
- Allar spurningar, bæði litlar og stórar, eru skráðar í fundargerð og sendar stjórnarsýslunni.
- Þeim er síðan fylgt eftir, bæði af bæjarráði og hverfisnefnd, og farið yfir framgang mála á næsta sameiginlega fundi bæjarráðs og hverfisnefndar.

<sup>1</sup> Meira um Esbjerg og dönsk „Lokalråd –Erfaringer og gode råd; [http://www.mos.is/media/PDF/ltarefni\\_Lokalrad\\_\\_erfaringer\\_og\\_gode\\_rad.pdf](http://www.mos.is/media/PDF/ltarefni_Lokalrad__erfaringer_og_gode_rad.pdf).

## Hverfisnefndir í norska sveitarfélaginu Øvre Eiker

- 17.000 íbúa sveitarfélag með sex hverfisnefndir<sup>1</sup> í þéttbýliskjörnum þess. Hver nefnd er með sjö fulltrúa sem eru valdir á aðalfundum.
- Hver nefnd fær NOK 20.000 árlega til ráðstöfunar. Nefndirnar hafa varið þessum fjármunum til framfaramála, svo sem til að leigja tæki til framkvæmda eða kaupa sérfræðiþjónustu, t.d. landslagsarkitekts. Þessum fjármunum hefur ekki verið varið í laun til þeirra sem eiga sæti í nefndunum.
- Skipulagsskrifstofa sveitarfélagsins er tengiliður við hverfisnefndir. Tiltekinn starfsmaður tekur þátt í fundum þeirra og miðlar upplýsingum innan sveitarfélagsins um málefni þeirra. Þetta hefur reynst mjög mikilvægt til að treysta tengsl á milli hverfisnefnda og sveitarfélags.
- Hverfisnefndir hafa mikilvægt ráðgjafarhlutverk í skipulags- og framkvæmdamálum og raunveruleg áhrif.
- Áherslur sveitarfélagsins á framkvæmdir og verkefni skiptast á milli hverfa eftir tímabilum. Góð reynsla er af því. Hverfisnefndir vita hvenær röðin kemur að þeim og búa í hagin fyrir sín forgangsmál.
- Hverfisnefndum hefur tekist að fá bæði sveitarfélagið, einstaklinga og fyrirtæki til að leggja fram vinnu og fjármagn til framfaramála.

<sup>1</sup> Grendeutvalg, sjá bls. 87-89; <http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport---inbyggermedvirknig.pdf>.

## 8. Gátlisti til stuðnings við skipulag og undirbúning íbúasamráðs

### A. Um samráðsmálið

Lýsing á málinu, svo sem hvort um sé að ræða framtíðarsýn og -stefnumótun, fjárfestingu og framkvæmd, niðurskurð og hagræðingu

Hver setti fram tillögu um íbúasamráð?

### Afurð

### B. Til skoðunar við ákvörðun um hvort fara eigi í íbúasamráð, sbr. bls. 8

Ákvörðun um íbúasamráð

Er svigrúm til að hafa áhrif á ákvörðunartöku?

Eru ákvörðunartökuaðilar opnir fyrir því að leyfa íbúum að hafa áhrif?

Má ætla að íbúar eða þeir hópar sem hafa mestra hagsuna að gæta, hafi áhuga á að taka þátt?

Getur íbúasamráð stuðlað að því að ákvörðun verði tekin á betri þekkingargrunni?

Er samráð í samræmi við meginreglur sveitarfélagsins um íbúasamráð?

Hvaða málaflokkar sveitarfélagsins hafa tengingu við málið?

Hverjir innan stjórnkerfis sveitarfélaga þurfa að koma að ákvörðun og hver er afstaða þeirra?

Gilda lög um samráðið?

## Afurð

<b>C. Til skoðunar við mótun markmiða fyrir íbúasamráð, sbr. bls. 12</b>	Markmið íbúasamráðs
Af hverju viljum við leita samráðs við íbúa?	
Hverjar eru væntingar okkar um ávinning?	
Hvað ætlum við að gera við niðurstöðurnar?	
Að hvaða leyti eiga íbúar að geta haft áhrif, viljum við bara fá þeirra sjónarhorn og þekkingu eða viljum við veita þeim beinan rétt til ákvörðunartöku, sbr. þekkingarstiginn?	
Hvaða tíma höfum við til samráðs og hvaða fjármuni og mannskap?	
Til hvers þurfum við að ná?	
Hvað segja lög um samráðið?	

## Afurð

<b>D. Afmörkun samráðsspurninga, sbr. bls. 12-13</b>	Samráðsspurningar
Hverjir eru ákvörðunarþættirnir? <i>Þurfum við að fá nýjar hugmyndir, kortleggja þörf, ákveða forgangs röðun</i>	
Um hvaða spurningar viljum við leita samráðs og hvenær í ákvörðunartökuferlinum?	

## Afurð

<b>E. Við hverja þarf að tala? sbr. bls. 14</b>	Skilgreining á markhópi
Hverjir hafa hagsmuna að gæta vegna ákvörðunar? <i>Allir íbúar, íbúar á ákveðnu svæði, sérstakir hópar, t.d. ungt fólk, fatlaðir? Eru duldir hópar?</i>	
Hvernig á að ná til þeirra?	
Þarf að beita mismunandi aðferðum til að ná til einstakra hópa?	

## Afurð

<b>F. Undirbúningur samráðs, sbr. bls. 14-18</b>	Tíma- og verkáætlun
Hvenær og hvernig á að leita samráðs, einn samráðsviðburður eða fleiri?	Kostnaðaráætlun
Hvernig á að halda utan um samráðsferilinn innan stjórnkerfis sveitarfélagsins?	
Hverjir eiga bera ábyrgð á framkvæmd og á hverju?	
Verkaskipting á milli kjörinna fulltrúa og starfsmanna?	
Til hvers er ætlast af þátttakendum?	
Að hvaða leyti geta þeir haft áhrif?	
Hvaða upplýsingar þurfa þeir að fá í upphafi til að geta tekið þátt og í gegnum allan ferilinn? <i>Svo sem staðreyndir tengdar úrlausnarefni og forsendur sveitarstjórnar</i>	Upplýsingaáætlun
Hvernig á að haga endurgjöf til þátttakenda og miðla upplýsingum til íbúa?	
Hvernig á að meta árangur, meðan á ferli stendur og í lokin?	
Kostnaðaráætlun	

## Afurð

<b>G. Skipulagning eintakra samráðsatburða, sbr. bls. 19-20</b>	Verkáætlun fyrir samráðsviðburð
Hvað ætlum við á fá út úr samráðsatburðinum?	
Hvernig ætlum við að boða fólk?	
Hvernig getum við tryggt sem breiðasta þátttöku?	
Hvaða samráðsform ætlum við að nota?	
Hvar ætlum við að halda fundinn?	
Uppstilling í fundarsal og tækni	
Hver á að stýra umræðum?	
Hver á að skrá niðurstöður og hvernig?	
Hvað ætlum við að segja?	
Hvernig ætlum við að bregðast við því sem getur komið upp á fundinum?	
Víðhorfskönnun meðal þátttakenda um hvernig til hefur tekist	
Hver á vinna úr niðurstöðum og hvernig?	
Hvenær og hvernig eiga þátttakendur að fá að vita um niðurstöður?	

## 9. Heimildir

### Sænskar

Botkyrka kommuns handbók í dialog, <https://botkyrka.se/download/18.3f7cdc58159ed1e625a1ab8a/1486981449956/Botkyrka+kommuns+handbok+i+dialog.pdf>

Handbók í delaktighet – Från ord till handling, Huddinge kommun, <https://www.huddinge.se/globalassets/organisation-och-styrning/sa-arbetar-vi-med/hallbar-utveckling/handbok-delaktighet.pdf>

Medborgardialog i Karlskoga, 2015, <http://www.karlskoga.se/download/18.139e1a7614b16c58124174ac/1422870911020/Handbok+medborgardialog+Karlskoga+.pdf>

Medborgardialog – En handbók för förtroendevalda och tjänstemän i Uddevalla kommun, <https://www.uddevalla.se/download/18.76be486c153df3b8870f3f/1459774856823/Handbok+Medborgardialog.pdf>

En handbók för invånardialog i Västerås (ekki á netinu)

Riktlinjer för Medborgardialog i Örebro kommun - Handbók för förtroendevalda. <http://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f7384168bb/1467966352947/Medborgardialog%20i%20%C3%96rebro%20kommun%20-%20riktlinjer,%20handbok%20of%20%C3%B6r%20of%20%C3%B6rtroendevalda.pdf>

Lyssna och lyssna igen – Medborgardialoger i fem kommuner, Sverige Kommuner och Landsting, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-333-9.pdf?issuusi=ignore>

Kommunikation för medborgardialog-Sveriges Kommuner och Landsting, 2014, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-153-2.pdf>

Utveckla principer för medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landsting, 2012, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-774-0.pdf>

Medborgarbudget i Sverige, Europa och Världen, Sveriges Kommuner och Landsting, 2011, <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7164-771-9.pdf>

### Norskar

Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkaansenteret 2013, <http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport--inbyggermedvirkning.pdf>.

Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden. NIBR-rapport 2013:4, <http://www.ks.no/contentassets/74eb91b63e4349fbb4977e67461f298d/rapport--nardemokrati.pdf>.

Idéhefte Hvordan involvere innbyggerne, Kommunesektorens Organisasjon 2013, <http://www.ks.no/globalassets/idehefte-hvordan-involvere-innbyggerene.pdf>.

### Danskar

Borgerne på banen, håndbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling, Annika Agger&Birgitte Hoffmann, velfærdsministeriet, 2008, [http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB\\_pdf/borgerne\\_paa\\_banen.pdf](http://centerforborgerdialog.dk/sites/default/files/CFB_pdf/borgerne_paa_banen.pdf)

Borgerinddragelse-Demokrati i øjenhøjde, Anne Tortzen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008. (Ekki á vefnum en í bókinni, er m.a. lýsing á Open Space fundum, Rökræðukaffi og fleiri samráðaðferðum, bls. 204-209. Einnig er fjallað

um alþjóðlega reynslu af íbúapátttöku, svo og um almennar forsendur og skipulagningu íbúapátttöku út frá aðstæðum og reynslu danskra sveitarfélaga.)

Lokalrád-Erfaringer og gode råd, Kommunernes Demokratiprogram Inspirationskatalog, Februar 2010, [http://www.mos.is/media/PDF/ltarefni\\_Lokalrad\\_\\_erfaringer\\_og\\_gode\\_rad.pdf](http://www.mos.is/media/PDF/ltarefni_Lokalrad__erfaringer_og_gode_rad.pdf).

Handbók um íbúasamráð byggð á bandarískri reynslu, <http://www.tekno.dk/article/haandbog-i-borgerinddragelse-baseret-paa-amerikanske-erfaringer/>.