

Betri Reykjavík

Betri hverfi

**Úttekt unnin fyrir Reykjavíkurborg
af Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við HÍ**

18. janúar 2016

Efnisyfirlit

Samantekt og ábendingar	3
1. Inngangur	5
2. Forsendur og réttlætning	6
2.1 Af hverju samráð við íbúa?	7
2.2 Um þátttökulýðræði	8
3. Lýsing á verkefnunum	11
3.1 Markmið og skilgreining	11
3.2 Ferlar, framkvæmd og samráð	15
Betri Reykjavík	15
Betri hverfi	19
3.3 Kynningarmál og kostnaður	23
Kynningarmál	23
Kostnaður	27
4. Mat á árangri	28
4.1 Væntingar íbúa, kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnarsýslunnar	29
4.2 Þátttaka og virkni íbúa	30
4.3 Viðhorf íbúa, kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnarsýslunnar	34
4.4 Önnur atriði	37
5. Ábendingar og lærdómur	37
Heimildir:	40

Samantekt og ábendingar

Verkefnin Betri Reykjavík (BR) og Betri hverfi (Bh) eru hluti af samfélagsstraumum undanfarinna missera innlendis og á alþjóðavísu um aukið samráð milli íbúa og stjórnvalda við opinbera ákvarðanatöku:

- Verkefnin eru svar við kröfu í íslensku samfélagi um aukið lýðræði í kjölfar efnahagshrunsins 2008.
- Netíð og upplýsingatæknin bjóða upp á rafrænt samráð og samtal milli stjórnvalda og íbúa - rafrænt samráð hentar einkar vel á Íslandi þar sem nánast öll heimili eru nettengd.
- Úttektin sýnir að almennur vilji er meðal borgarbúa til að geta haft áhrif á nærumhverfi sitt og að geta átt í samræðu við borgaryfirvöld um borgarmálefni á netinu.
- Verkefnin eru í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga frá 2011 um að tryggja íbúum sveitarfélaga möguleika á að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar.

Yfirmarkmið BR og Bh er að auka samráð og áhrif borgarbúa við ákvarðanatöku borgaryfirvalda og tilgangur verkefnanna er að skapa þann vettvang í gegnum samráðsvef. Ekki liggur fyrir ítarleg markmiðslýsing þar sem gerð er grein fyrir í hverju samráðið á að felast og hvernig metið verður hvort verkefnin hafi náð settum markmiðum. Í þessari úttekt voru áhrif BR og Bh á þátttökulýðræði í Reykjavík metin með því skoða þátttöku og virkni borgarbúa á samráðsvefjum BR og Bh:

- Úttektin sýnir að almenn ánægja er með samráðsvefina meðal borgarbúa en það fer þó ekki endilega saman við virkni og þátttöku. Þannig er virkni með því minnsta, en jafnframt ánægja með því mesta, í Breiðholti og miðborg Reykjavíkur.
- Ríflega fjórðungur borgarbúa þekkir vel eða mjög vel til verkefnanna, rúmlega þriðjungur hefur heyrt af þeim og annar þriðjungur þekkir ekki til þeirra.
- Um fimmtungur borgarbúa hefur nýtt sér þátttökuúræðin sem BR og Bh bjóða upp á. Ef hinsvegar er einungis miðað við þá sem þekja til eða hafa heyrt um verkefnin er þátttakan ívið hærri eða um þriðjungur.
- Úttektin sýnir að þátttaka í BR og Bh er mest í þeim samfélagshópum sem almennt eru virkastir hvað varðar pólitíska þátttöku og virkni, þ.e. háskólamenntaðir einstaklingar, þeir sem eru tekjuhærri og millialdurshóparnir. Þetta er í samræmi við niðurstöður erlendra og innlendra rannsókna á þessu sviði.
- Tilkoma BR og Bh hefur því fjölgað samráðsleiðum fyrir þá samfélagshópa í Reykjavík sem þegar voru virkir, frekar en að ná til íbúa sem almennt hafa verið minna virkir og síður tekið þátt í íbúasamráði.

Við undirbúning og framkvæmd verkefna sem krefjast opinberra útgjalda þarf að vanda til verka svo sem varðandi markmiðasetningu, að hlutverk og ábyrgð verkefnisaðila séu skilgreind, og verkferlar og boðleiðir útlistaðir til að tryggja skilvirka framkvæmd og góða nýtingu fjármuna:

- Betur hefði mátt standa að undirbúningi ofangreindra atriða áður en lagt var stað með verkefnin.
- Úttektin sýnir að starfsmenn stjórnsýslu borgarinnar eru mun síður ánægðir með samráðsvefina og ýmsa þætti framkvæmdarinnar en borgarbúar og kjörnir fulltrúar sem gefur til kynna að huga þurfi betur að framkvæmd verkefnanna.

BR og Bh byggja að flestu leyti á sama upplýsingakerfinu og eru með svæði inn á sömu vefsíðunni, en ferlarnir eru ólíkir og mislangir sem og framkvæmd þeirra og útfærsla samráðsins milli borgarbúa og borgarkerfisins:

- Samráðsvefirnir eru tæknilega aðgengilegir og auðveldir í notkun. En meira þarf þó til, þar sem íbúasamráð er margrætt og flókið fyrirbæri. Tæknilegur aðgengileiki einn og sér tryggir ekki sjálfkrafa grundvallarskilyrði lýðræðis um jafnan rétt til þátttöku og samngirni í samkeppni um áhrif og völd.
- Samráðið á vefunum er minna en ætla mætti og á það einkum við um BR. Þar á sér einkum stað samræða milli borgarbúa innbyrðis frekar en samtal þeirra við borgaryfirvöld. Þar sem Bh snýst um bindandi kosningu þar sem opinberum fjármunum er ráðstafað er umhugsunarefni hvort þátttaka í hverfakosningum er viðunandi.

Það er niðurstaða þessarar úttektar að samráðsvefirnir BR og Bh feli í sér margvísleg tækifæri. Eftirspurn er eftir samráði meðal borgarbúa og pólitískur vilji er til staðar hjá borgaryfirvöldum að auka samráð. Til að nýta þau tækifæri þurfa borgaryfirvöld að skilgreina betur hvert hlutverk verkefnanna BR og Bh á að vera:

- Samráðsvefirnir eru góð viðbót við önnur úrræði sem þegar eru til fyrir íbúa borgarinnar til að koma ábendingum um úrbætur til borgaryfirvalda.
- Ef það er meginhlutverk verkefnanna BR og Bh að fjölga samráðsformum þurfa borgaryfirvöld aðeins að huga betur að framkvæmdinni, lagfæra annmarka á henni, og samræma vefina við önnur fyrirliggjandi samráðsform.
- Ef það er meginhlutverk BR og Bh að efla þátttökulýðræði í Reykjavík þarf að hafa eftirfandi atriði í huga: Miðað við fyrirliggjandi rannsóknir héraendis um virkni og þátttöku íbúa til að hafa áhrif á ákvörðunartöku í sínu sveitarfélagi verður ekki séð að BR og Bh hafi aukið þá virkni. Ekki hefur tekist að virkja nýja hópa til þátttöku þannig að samráðið og samtalið í verkefnum endurspeglir hugmyndir, tillögur og óskir frá sem flestum eins og hugmyndir um þátttökulýðræði gera ráð fyrir.
- Þróun og framtíð verkefnanna BR og Bh velta á því hvert svar borgaryfirvalda verður við þessum spurningum.

1. kafli: Inngangur

Reykjavíkurborg hefur starfrækt verkefni Betri Reykjavík (BR) og Betri hverfi (Bh) frá árinu 2011. BR er umræðuvettangur á netinu þar sem borgarþátttakendur geta lagt fram hugmyndir um hvað má fara betur í þjónustu og rekstri borgarinnar. Atkvæðamestu hugmyndir hvers mánaðar, þ.e. þær sem raðast efst í forgangs röðun íbúa á vef BR, eru síðan teknar til afgreiðslu hjá pólitískum fagráðum Reykjavíkurborgar. Í Bh geta borgarþátttakendur kosið um forgangs röðun og úthlutun fjármagns til smærri nýframkvæmda og viðhaldsverkefna í hverfum Reykjavíkurborgar. Um er að ræða tvö ólík verkefni sem hafa þó bæði sama yfirmarkmið: Að auka samráð og áhrif borgarþátttakenda við ákvarðanatöku borgaryfirvalda (Nýsköpunarvefur, e.d.-a).

Bæði verkefni hafa verið til umræðu meðal íbúa borgarinnar og innan borgarkerfisins, og þau hafa hlotið viðurkenningar og vakið nokkra athygli erlendis. Má þar nefna að BR fékk viðurkenningu fyrir nýsköpun í opinberum rekstri árið 2012 og Bh var valið fyrirmyndarverkefni á Norrænu höfuðborgaráðstefnunni árið 2015. Vilji er hjá borgaryfirvöldum að halda verkefnum áfram á grundvelli þeirrar reynslu sem fengin er, en um leið að endurskoða þau þannig að hægt verði að skýra og þróa markmið og leiðir og mæta réttmætum væntingum um árangur.

Fjallað var um úttekt á BR og Bh í samstarfssáttmála meirihluta borgarstjórnar eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2014. Í sérstökum kafla um stjórnkerfi og lýðræði segir að gerð verði úttekt á kostum og göllum BR og Bh og gerðar tillögur um næstu skref í rafrænu þátttökulýðræði. Í þjónustusamningi milli Reykjavíkurborgar og Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála við HÍ frá maí 2015, er kveðið á um úttekt á verkefnum og eiga niðurstöður hennar að vera innlegg í nýja stefnu um eflingu þátttökulýðræðis í Reykjavík. Í samningnum kemur fram að markmið úttektarinnar sé tvíþætt: a) að afla heildarmyndar af verkefnum og b) meta áhrif þeirra á þátttökulýðræði í Reykjavík.

Úttektin byggir á eftirfarandi gögnum: Skráðum heimildum; skoðanakönnun meðal íbúa Reykjavíkur; skoðanakönnun meðal kjörinna fulltrúa í borgarstjórn og starfsmanna stjórnsýslu borgarinnar, og síðan viðtölum. Félagsvísindastofnun HÍ framkvæmdi ítarlega skoðanakönnun í maí og júní 2015 þar sem leitast var við að greina viðhorf borgarþátttakenda til íbúasamráðs almennt og upplýsingagjafar á vefsíðum borgarinnar, þátttöku borgarþátttakenda í BR og Bh, sem og að kanna ánægju þeirra með verkefni tvö. Um var að ræða netkönnun með 2.500 manna úrtaki og 55% svarhlutfalli. Fyrir liggur ítarleg skýrsla frá Félagsvísindastofnun með niðurstöðum könnunarinnar auk greiningar á svörum eftir bakgrunnsbreytum. Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála framkvæmdi netkönnun meðal 20 borgarfulltrúa og fyrstu varamanna, 15 starfsmanna miðlægrar stjórnsýslu og 30 starfsmanna fagsviða stjórnsýslu borgarinnar. Svarhlutfallið var 75% meðal kjörinna fulltrúa, 65% meðal starfsmanna miðlægrar stjórnsýslu, og 93% meðal starfsmanna á fagsviðum borgarinnar. Könnunin var framkvæmd í maí og júní 2015 með það að markmiði að greina viðhorf fulltrúa stjórnkerfis borgarinnar til íbúasamráðs á vefsíðum borgarinnar,

mat þeirra á framkvæmd BR og Bh, sem og mat þeirra á gagnvirkum samskiptum milli borgarbúa og stjórnkerfisins á öðrum rafrænum miðlum á vegum Reykjavíkurborgar. Samantekt um niðurstöður netkönnunar Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála má finna í viðauka í þessari skýrslu. Að lokum voru tekin viðtöl við 23 einstaklinga: Kjörna fulltrúa í borgarstjórn, starfsmenn bæði hjá miðlægri stjórnsýslu og á fagsviðum borgarinnar, sem og starfsmenn sjálfseignarstofnunarinnar Íbúar. Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara lét í té lista með nöfnum tengiliða við verkefni og var sá listi hafður til hliðsjónar við val á viðmælendum. Nöfn viðmælenda eru hvorki tilgreind í gagnagreiningu né niðurstöðum úttektarinnar.

Umsjón með úttektinni höfðu Sjöfn Vilhelmsdóttir stjórn málafræðingur og forstöðumaður Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála og Þorgerður Einarsdóttir, prófessor við Stjórn málafræðideild HÍ og fráfari formáður stjórnar stofnunarinnar. Þær sáu um gagnagreiningu og ritun skýrslunar. Dr. Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor við Stjórn málafræðideild HÍ, var ráðgefandi sérfræðingur við úttektina, en Gestur Páll Reynisson stjórn mála- og stjórnsýslufræðingur hafði hann umsjón með gagnaöflun.

Í þessari úttektarskýrslu verða verkefni BR og Bh skoðuð og áhrif þeirra á þátttökulýðræði í Reykjavík metin. Í fyrsta hluta skýrslunnar eru forsendur og réttlætning fyrir verkefnum rædd. Næst eru skoðuð markmið, ferlar og framkvæmd verkefnanna til að draga upp heildarmynd af þeim og til að rýna í álitamál varðandi framkvæmd þeirra. Síðan er lagt mat á árangur verkefnanna við að auka þátttökulýðræði með því að skoða þátttöku og virkni borgarbúa á samráðsvefjum BR og Bh og viðhorf þeirra til verkefnanna, sem og væntingar þeirra um íbúasamráð og samráð á vefsíðum borgarinnar. Að lokum er skoðað hvaða lærdóm má draga af tilurð og framkvæmd verkefnanna sem síðan má nýta sem innlegg í nýja stefnumótun og vísi að næstu skrefum til efla þátttökulýðræði í Reykjavík.

2. kafli: Forsendur og réttlætning

Verkefni Betri Reykjavík (BR) og Betri hverfi (Bh) sameina tvo strauma sem hafa verið áberandi undanfarin misseri í umræðunni um lýðræði og opinbera ákvarðanatöku. Annars vegar hugmyndir um aukið samráð stjórnvalda við almenning og hins vegar að nýta möguleika upplýsingatækni og samfélagsmiðla til að auka þátttöku almennings og tengja þá við ákvarðanatökufarla stjórnvalda og opinbera stjórnsýslu. Eftir efnahagshrunið 2008 urðu kröfur um lýðræði og samráð háværar og sá trúnaðarbrestur sem varð milli almennings og stjórnvalda kallaði á markvissar aðferðir sveitarstjórna til íbúasamráðs (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012, 6). Vefurinn Betri Reykjavík sem síðar gat af sér vefinn Betri hverfi eru sprotnir úr jarðvegi hrunsins (Svanhildur Eiríksdóttir 2012, 14).

Ýmsar alþjóðastofnanir hafa hvatt til notkunar netsins í upplýsingamiðlun og samræðu við almenning. Þar má nefna Sameinuðu þjóðirnar (Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir 2012, 58) og OECD (Svanhildur Eiríksdóttir 2013, 24). Hugmyndin að baki er sú að samræðan styrki fulltrúalýðræðið og undirbúning mála, og tækni félagsmiðla megi nýta til þess að auka samráð og samskipti milli íbúa og stjórnvalda. Ríki og sveitarfélög í okkar heimshluta breyta þessi misserin um þjónustuform á flestum sviðum og stafræn form á netinu taka við af hefðbundnari formum. Þetta á einnig við um Reykjavík sem er stærsta og sennilega tölvuvæddasta sveitarfélag landsins.

2.1 Af hverju samráð við íbúa?

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er gert ráð fyrir samráði við íbúa. Þar segir að sveitarstjórnir skuli leitast við að tryggja íbúum möguleika til áhrifa á þjónustu sem þeir njóta. Þá er mikilvægi víðtæks samráðs um opinber málefni undirstrikað af stjórnvöldum (Innanríkisráðuneytið 2012). Þetta kallast á við vaxandi áhuga almennings en á undanförunum áratugum hafa æ fleiri reynt að hafa áhrif á ákvarðanir í sínu sveitarfélagi með einum eða öðrum hætti. Samráð við íbúana getur skilað meiri sátt og ánægju með stefnumótun sveitarfélaga. Þá er aukin þátttaka íbúa talin geta ýtt undir andrúmsloft samstarfs og trausts í samfélaginu (Gunnar Helgi Kristinsson 2012, 15). En slíkt samráð gerir kröfur um virkni íbúanna og í því felast margvíslegar áskoranir. Erlendar og innlendar rannsóknir sýna að líkur á virkni aukast eftir því sem menntun og tekjur fólks eru hærri og forsendur margra jaðarhópa svo sem innflytjenda og fatlaðs fólks eru almennt lakari en annarra (Gunnar Helgi Kristinsson 2012, 2014). Erfitt getur t.d. reynst að ná til innflytjenda (Unnur Dís Skaptadóttir 2012). Þannig er ekki tryggt að sú mynd sem fæst af óskum eða hagsmunum íbúa sé dæmigerð fyrir heildina. Ef þátttaka í íbúasamráði er almenn og víðtæk kemur smávægilegur munur á þátttöku þjóðfélagshópa ekki mikið að sök. Ef þátttaka er hinsvegar lítil skapar það ákveðin álitafni. Eins og Gunnar Helgi Kristinsson (2012, 15) bendir á kunna ákvarðanir við slíkar aðstæður „að mótast meira að sérstökum áhugmálum virkra þátttakenda en almannahag.“ Þrátt fyrir þessar takmarkanir er samráð af þessu tagi leið til að gera sýnilega hagsmuni íbúa, fá rökræðu um þá og stuðla að betri ákvörðunum.

Engin töfraaðferð er til þegar íbúasamráð er annars vegar (Samband íslenskra sveitarfélaga 2010) og í sveitarstjórnarlögum er ekki fastbundið hvaða leið nákvæmlega skuli valin til að tryggja slíkt samráð né hvaða hugmyndafræði beri að leggja til grundvallar. Við íbúasamráð þurfa sveitarfélög því að hafa skýra mynd af því hvers eðlis samráðið er, umfangi þess og takmörkunum. Meðal annars þarf að liggja fyrir hver ávinningurinn á að vera af samráðinu: Er það til að styrkja lýðræði í sveitarfélaginu eða bæta þjónustu við íbúana? Þá þarf val á aðferð til samráðs að vera markviss og miðast við þann hóp sem ætlunin er að ná til því mismunandi aðferðir henta mismundi hópum (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012, 9). Í fræðilegu samhengi hafa samráð og þátttaka íbúa verið skýrð með svokölluðum þáttökustiga sem til einföldunar hefur verið aðgreindur í þrjár tegundir samráðs (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 80-81). Í

fyrsta lagi *kyrning* á hugmyndum þar sem gert er ráð fyrir möguleika íbúa til athugasemda. Í öðru lagi samráð eða *samræða* þar sem íbúum gefst tækifæri til áhrifa á ýmsum stigum máls. Samræðan getur m.a. falist íbúafingum, skoðanakönnunum eða ráðgefandi atkvæðagreiðslum meðal íbúa. Í þriðja lagi lýtur íbúasamráð að því hvernig brugðist er við óskum íbúa og getur falist í *valdframsali* sveitarstjórnar á afmörkuðu sviði, svo sem við bindandi atkvæðagreiðslur eða framsal ákvörðunarvalds til fulltrúa íbúa (Gunnar Helgi Kristinsson 2012, 15).

2.2 Um þáttökulýðræði

Vert er að skoða og skýra nokkur hugtök áður en lengra er haldið. Skilgreining á hugtakinu *lýðræði* er um margt flókin þó að okkur sé tamt að nota það í stjórn málaumræðunni. Gunnar Helgi Kristinsson (2014, 11) talar um „hið margræða lýðræðishugtak“ en afmarkar merkingu þess við „stjórnarform sem uppfyllir lágmarksskilyrði um jafnan rétt til þátttöku og sanngirni í samkeppni um völd.“ Bent hefur verið á fjóra þætti sem þurfa að vera til staðar svo að stjórnarform geti talist lýðræðislegt (Beetham 1996). Þessir þættir eru: 1) valdhafar hafa fengið umboð sitt í almennum kosningum; 2) valdhafar bera og sýna ábyrgðarskyldu gagnvart borgurinum (e. accountability); 3) ákvörðunarferlið verður að vera móttækilegt fyrir hugmyndum, tillögum og óskum frá borgurinum (e. responsiveness) og; 4) allir samfélagshópar/sjónarmið eigi sér fulltrúa og málsvara í ákvörðunartökuferlinu (e. representativeness). Að auki er virk þátttaka borgaranna í pólitískri ákvarðanatöku, hvort sem er í kosningum eða á öðrum vettvangi samráðs og samtals, talin ein lykilforsenda þess að þróa og viðhalda lýðræðislegu stjórnarformi (Beetham 1996; Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson 2011). Hugtakið *þáttökulýðræði* má skilja sem „hvers konar möguleika almennings til þátttöku“ (Svanhildur Eiríksdóttir 2013, 27), og miðast við að auka vægi og virkni almennings í lýðræðislegri ákvarðanatöku. Þá hefur *rökræðulýðræði* átt auknu fylgi að fagna undanfarið en það gerir ráð fyrir að óskir fólks og hugmyndir taki breytingum með rökræðum og auknum möguleikum á að skilja betur eðli mála (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 15). *Íbúalýðræði* er hugtak sem talsvert er notað í almennri umræðu og hefur verið skilgreint sem „viðleitni áhugamanna um lýðræði til að bæta stjórnskipan á sveitarstjórnarstiginu“ (Guðmundur Heiðar Frímannsson 2006, 652). Íbúalýðræði er tengt við þátttöku og því má segja að íbúalýðræði sé ein tegund þáttökulýðræðis.

Vert er að aðgreina ofangreindar hugmyndir frá hugmyndinni um *beint lýðræði*. Þáttökulýðræði er ekki teflt gegn fulltrúalýðræðinu heldur ætlað að styðja við það meðan beint lýðræði felur í sér róttækari hugmyndir og gagnrýnni afstöðu til fulltrúalýðræðis (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 77). *Þáttökufjárhagsáætlanir* eru ein tegund þáttökulýðræðis en þær byggjast á aðferðafræði sem kennd er við Porto Alegre í Brasilíu. Í þáttökufjárhagsáætlanagerð sem tilraunir hafa verið gerðar með víða um heim tekur fólk þátt í að forgangsraða fjármunum til nauðsynlegra framkvæmda (Ólafía

Dögg Ásgeirsdóttir 2013). Þessi tegund samráðs sameinar þannig að einhverju marki beint lýðræði, þátttökulýðræði og fulltrúalýðræði (Svanhildur Eiríksdóttir 2013, 26).

Undanfarna áratugi hefur upplýsingatækni verið nýtt í þágu þátttökulýðræðis, þar með talið til miðlunar upplýsinga, þjónustu og samráðs við almenning. Yfirgnæfandi meirihluti íslenskra heimila eru nettengd og netnotkun einstaklinga sú hæsta í Evrópu (Hag tíðindi 2015). Netið er orðið ein helsta leið almennings til að afla sér upplýsinga. Íbúasamráð á netinu er því nærtæk leið til að virkja stærri hóp fólks en annas væri hægt (Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir 2012, 58). Sameinuðu þjóðirnar mæla rafræna stjórnáslu með vísitölu og árangur samráðs á netinu með rafrænni þátttökuvísitölu (e-government og e-participation index). Frammistaða Íslands hefur verið slök á þessum mælikvarða og langt á eftir hinum Norðurlöndunum og flestum löndum sem við berum okkur saman við (Eggert Ólafsson 2007, 58). Engu að síður hafa verið gerðar nokkrar tilraunir til rafræns samráðs hér á landi.

Verkefni BR og Bh eru ólík hvað varðar fyrirkomulag og framkvæmd en þau eru bæði dæmi um þátttökulýðræði og samráð við íbúa. Þátttökutækifæri íbúanna til samráðs, formlegt aðgengi og tæknilegar forsendur eru ekki trygging fyrir því að þeir nýti sér þá möguleika. Í töflu 1 hér að neðan er yfirlit um þátttöku íbúa í ýmsum tegundum samráðs í stórum og litlum sveitarfélögum, en upplýsingarnar eru byggðar á svörum úr íslenski sveitarstjórnarkönnun frá árinu 2009.

Tafla 1. Hlutfall íbúa sem hefur reynt að hafa áhrif í sínu sveitarfélagi með því að:

	skrifa sveitarstjórnarfólki	tala við sveitarfólk	mæta á fund	skrifa lesenda-bréf	starfa í samtökum	skrifa á undirskriftarlista	taka þátt í umræðum á vef
Lítill sveitarfélög:	22	60	42	10	28	73	19
Stór sveitarfélög:	15	43	33	8	25	69	26

Heimild: Gunnar Helgi Kristinsson (2014, 83).

Í töflu 1 hér að ofan eru „lítill sveitarfélög“ þau sem hafa innan við 10.000 íbúa en „stór sveitarfélög“ þau sem hafa yfir 10.000 íbúa. Almenn er þátttaka í samráði meiri í smærri sveitarfélögum en stærri en munurinn er mismikill eftir því hvaða þátttökuform á í hlut. Eins og fram kemur í töflunni höfðu 26% íbúa í stórum sveitarfélögum reynt að hafa áhrif í sínu sveitarfélagi með því að taka þátt í umræðum á vef og 69% íbúa með því að skrifa á undirskriftarlista. Þetta yfirlit er vert að hafa í huga þegar þátttaka í BR og Bh verða skoðuð nánar hér á eftir.

Ýmis verkefni hafa verið sett á laggirnar í íslenskum sveitarfélögum þar sem byggt er á rafrænu samráði við íbúa (Svanhildur Eiríksdóttir 2013, 18-20). Meðal þeirra verkefna sem Reykjavíkurborg hefur ráðist í er tilraunaverkefnið 1, 2 og Reykjavík sem framkvæmt var 2008 og *Kjóstu um verkefni í þínu hverfi* árið 2009. Markmið þeirra var að efla samráð, umræðu og virkni íbúa í nærumhverfi sínu og í báðum verkefnum var

um smærri nýframkvæmdir og viðhaldsverkefni að ræða. Í verkefninu 1, 2 og *Reykjavík* komu íbúar með ábendingar sem ekki voru bindandi fyrir borgina. Í *Kjóstu um verkefni í þínu hverfi* var hins vegar um bindandi kosningu að ræða og var kosningabátttaka 6,2% kosningabærra íbúa, en það voru allir borgarbúar 16 ára og eldri (Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir 2012, 65; Reykjavíkurborg 2009).

Að auki hefur stjórnkerfi Reykjavíkurborgar haft nokkrar almennar leiðir til samráðs við íbúana. Sterkastar hefðir eru fyrir samstarfi við íbúa hjá umhverfis- og skipulagssviði sem hefur a.m.k. þrjár leiðir til þess. Í fyrsta lagi *Borgarlandið* á vef Reykjavíkurborgar en það er almenn leið sem íbúar hafa til þess að láta vita af því sem aflaga fer í borginni. Þar eru ábendingar settar inn á forgangslista og eru þær oftast framkvæmdar hratt og vel. *Borgarlandið* hefur hjálpað yfirvöldum mikið til þess að halda ásjón borgarinnar góðri. Í öðru lagi er um að ræða samráð við hagsmunaaðila, einkum þá sem standa í framkvæmdum. Við margar framkvæmdir þarf borgin að koma að málum og tryggja að umhverfi þeirra sé viðeigandi og í takt við framkvæmdina. Ekki síst á þetta við þegar borgarland liggur að framkvæmdasvæðum, en þá er oft farið í samstarf við framkvæmdaaðila um hönnun og frágang til þess að umhverfið myndi eðlilega heild. Í þriðja lagi er um að ræða samráð við áhugasama íbúa um endurnýjun svæða í hverfunum, bæði hönnun og framkvæmdir. Slíkt samráð hefur farið vaxandi. Verkefni BR og Bh eru viðbót við þessar leiðir.

Það var á borgarráðsfundi þann 16. júní 2010 að Jón Gnarr, þá nýtekinn við sem borgarstjóri, lagði fram tillögu um að borgarráð samþykkti að setja upp vefinn *Betri Reykjavík* á heimasíðu Reykjavíkurborgar (Borgarstjórnin í Reykjavík 2010). Mánuði áður hafði sjálfseignarstofnunin Íbúar sett vefsíðuna *Skuggaborg* á laggirnar sem vettvang á netinu fyrir borgarbúa til að eiga samtál við frambjóðendur fyrir borgarstjórnarkosningar sem fóru fram í maí 2010. Strax eftir kosningarnar lýsti nýr meirihluti Besta flokksins og Samfylkingarinnar því yfir að eitt af forgangsverkefnum nýs meirihluta yrði að stuðla að virkum samskiptum milli borgaryfirvalda og borgarbúa og tryggja að íbúar hefðu áhrif á stefnumörkun og ákvarðanir borgarinnar, m.a. með beinum atkvæðagreiðslum. Í þessu samhengi var nefnt að útfæra verkefni á borð við hugmyndavef *Skuggaborgar*, sem þá hafði fengið nafnið *Betri Reykjavík* (mbl.is 2010, 4. júní). Í tillögu borgarstjóra til borgarráðs um að setja vefinn *Betri Reykjavík* á heimasíðu borgarinnar eru engin markmið tilgreind en þar kemur fram að vefurinn skuli vera notendavænn og aðlagður vef borgarinnar og er skrifstofu borgarstjóra falin framkvæmd verkefnisins í samstarfi við vefteymi Reykjavíkurborgar og umsjónarmanna vefsíðunnar (þ.e. sjálfseignarstofnunarinnar Íbúar). *Betri Reykjavík* (BR) sem samráðsvefur borgaryfirvalda og borgarbúa var síðan formlega opnaður í október 2011 og mánuði síðar var vefsvæðið *Betri hverfi* (Bh) opnað sem hliðarverkefni við BR (Nýsköpunarvefur e.d.-a).

3. kafli: Lýsing á verkefnunum

3.1 Markmið og skilgreining

Á vef BR segir að BR sé *samráðsvettvangur á netinu þar sem íbúum borgarinnar gefst tækifæri til að setja fram hugmyndir sínar um málefni er varða þjónustu og rekstur Reykjavíkurborgar. Vettvangurinn er opin öllum til skoðunar og til þátttöku gegn skráningu og samþykki notendaskilmála*. Á vefsvæði Bh segir að Bh sé *samráðsverkefni íbúa og stjórnsýslu um forgangsriðun og útblutun fjármagns til smærri nýframkvæmda- og viðhaldsverkefna í hverfum Reykjavíkurborgar*. Í umfjöllun Reykjavíkurborgar um verkefnin er talað um að BR og Bh eigi rætur sínar í hugmyndum um þáttökulýðræði og umræðulýðræði þar sem leitast er við „að virkja almenning til þátttöku í lýðræðislegri umræðu og ákvörðunartöku, umfram það sem gerist í hefðbundnu fulltrúaræði“ (Nýsköpunarvefur e.d.-b). Í innsendri grein í Fréttablaðinu í október 2011 segir Jón Gnarr borgarstjóri að vefur BR sé „í raun einstök tilraun til að gefa fólkinu meira vægi við stjórnun sveitarfélags – gefa því alvöru tækifæri til að láta rödd sína heyrast.“ (Jón Gnarr 2011). Á öðrum stað talar starfsmaður verkefnanna um að markmið þeirra séu „að veita borgarbúum aðgang að stjórnnum borgarinnar,“ „að skapa samtál milli borgarbúa, stjórn mála og stjórnsýslu“ og „að auka áhrif borgarbúa á ferli ákvarðana“ (Hilmar Magnússon 2012). Það virðist sem verkefnin hafi verið skilgreind eftir því sem framkvæmdinni vatt fram þar eð nákvæm verkefnislýsing fyrir BR og Bh lá ekki fyrir hjá Reykjavíkurborg þegar farið var af stað með verkefnin.

Í kynningu Reykjavíkurborgar á BR í tengslum við samkeppni um nýsköpun í opinberri þjónustu og stjórnsýslu árið 2012 er ávinningur verkefnanna tveggja reifaður (Nýsköpunarvefur e.d.-a). Reykjavíkurborg telur að verkefnin hafi opnað íbúum einfalda leið til að koma hugmyndum á framfæri og taka með því virkan þátt í ákvarðanaferli borgarinnar, ekki síst þeim sem ekki hafa nýtt sér aðrar leiðir til áhrifa. Með þessu hafi ný gátt verið opnuð að stjórnsýslunni og hluti af dagskrárvaldinu verið færður til almennings. Sagt er að tilkoma samráðsvefsins auki vægi almennings við ákvarðanatöku, dýpki og þroski lýðræðislega umræðuhefð og bæti mögulega gæði ákvarðana. Sinn eigin ávinningur með tilkomu BR telur Reykjavíkurborg vera að til hafi orðið samræðuvettvangur borgarkerfisins við íbúana; hugmyndabrunnur sem hægt sé að leita í; áskoranir fyrir stjórnsýsluna til að móta nýjar verklagsreglur, og loks hafi skapast verkfæri til að greina málefnaáherslur íbúanna og hvaða málefnasviðum mætti gefa meiri gaum. Hins vegar liggur ekki fyrir hjá Reykjavíkurborg útlistun á hvernig borgaryfirvöld hyggtast meta hvort og hvernig væntanlegur ávinningur verkefnanna hafi náðst.

Íbúar sjálfseignarstofnun (ses) er eigandi hugbúnaðarins sem er notaður á vef BR og Bh og var áður notaður m.a. á samráðsvefsíðunum *Skuggaping* og *Skuggaborg*. Íbúar ses reka vef BR og Bh fyrir og í samstarfi við Reykjavíkurborg samkvæmt þjónustu- og rekstrarsamningi undirrituðum í maí 2011 (Reykjavíkurborg 2011a). Samningurinn var

undirritaður til þriggja ára en með ákvæði um að ef honum er ekki sagt upp við lok samningstímans framlengist hann og gildir áfram með þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti. Að auki skrifuðu Reykjavíkurborg og Íbúar ses undir sérstakan samstarfssamning um þróun og uppsetningu vefsins (Reykjavíkurborg 2011b). Þar er m.a. fjallað um stjórnsýslulega stöðu vefsins og kemur fram að hinn nýi vefur verði rekinn af Íbúum ses og muni því ekki tilheyra stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Tilgreint er að það efni sem sett verður inn á vefinn muni ekki í neinum tilfellum teljast stjórnsýsluerindi sem borgaryfirvöldum beri lagaskylda til að meðhöndla. Samstarfssamningurinn tekur aðallega á ábyrgð og skyldum samningsaðila varðandi tæknilega þáttinn við uppsetningu vefsins og skilgreinir stjórnsýslulega stöðu hans en skilgreinir ekki hlutverk aðila í framkvæmd verkefnisins að öðru leyti.

Með tillögu borgarstjóra til borgarráðs um fjárveitingu til kynningar á vef BR, dagsett 27. september 2011, fylgir greinargerð með lýsingu á verklagi fyrir samráðsvefinn (Borgarstjórnin í Reykjavík 2011). Í greinargerðinni kemur fram að Reykjavíkurborg ætlar að skuldbinda sig til að fjalla mánaðarlega um atkvæðmestu (efstu) hugmyndirnar sem koma fram á vef BR. Tekið er fram að um leið og íbúar setja fram hugmynd á samráðsvefinn afsali þeir eignarétt sínum á henni og verða hugmyndir af vef BR sem fara til afgreiðslu í stjórnkerfi borgarinnar skilgeindar sem „lýðspróttar hugmyndir.“ Í greinargerðinni er einnig stutt lýsing á því hvernig afgreiðsluferlið muni verða hjá stjórnkerfi Reykjavíkurborgar.

Hugmyndavefurinn BR stendur fyrir utan stjórnkerfi borgarinnar þótt að hann beri nafn borgarinnar. Hægt er að fara inn á vefinn með því að skrá inn vefslóðina www.betrireykjavik.is eða fara inn í gegnum vefsíðu Reykjavíkurborgar www.reykjavik.is undir vefborða merktum *þátttaka*. Í notendaskilmálum fyrir þátttöku á vef BR kemur fram að allt efni sem einstaklingar setja inn á vefinn sé sett inn með þeim skilmálum að aðrir megi nýta sér, dreifa, breyta og bæta við efnið, og þar með borgaryfirvöld. Það má því segja að vefur BR virki eins og hugmyndabrunnur. Þegar borgarbúar leggja fram hugmyndir inn á vefinn eiga þeir ekki í beinu formlegu sambandi við borgaryfirvöld, þó að vefsvæðið sé rekið af samstarfsaðila Reykjavíkurborgar og borgaryfirvöld standi straum af kostnaðinum. Hugmyndir sem einstaklingar setja inn á vef BR eru ekki persónleg erindi eða beiðnir viðkomandi til borgaryfirvalda. Á vefnum er tekið fram að um leið og hugmynd birtist á vef BR er hún skilgreind sem „lýðspróttin hugmynd“ og „sameign borgarbúa“ sem borgaryfirvöld, jafnt sem allir borgarbúar, hafi fulla heimild til að nýta sér til að bæta umhverfi og starfsemi borgarinnar.

Borgaryfirvöld lýsa því yfir á vef BR að þau taki til formlegrar meðferðar hugmyndir sem eru lagðar inn á vefinn og að mánaðarlega fari efstu hugmyndirnar til vinnslu hjá viðkomandi fagráðum borgarinnar. Það er skýrt á vef BR að hugmyndir sem fara til meðferðar hjá stjórnsýslu Reykjavíkurborgar séu lagðar fram í nafni BR, en ekki í nafni þess sem lagði hugmyndina fram á vef BR. Borgarbúar hafa sem fyrr möguleika til að senda hugmyndir, erindi og almennar athugasemdir til borgaryfirvalda eftir öðrum stofnanabundnum leiðum þar sem borgaryfirvöld hafa stjórnsýslulega skyldu til að

meðhöndla og svara formlega. Ekki verður því séð að fyrirkomulag BR sé brot á skyldum sveitarfélaga um að svara einstaklingsbundnum erindum borgarbúa samkvæmt stjórnarsýslulögum. Það má hins vegar velta því fyrir sér hversu vel hinn almenni borgarbúi átti sig á grundvallarþáttum þessa fyrirkomulags; þ.e. hvort borgarbúar geri sér grein fyrir þeim grundarvallarmun sem felst í að leggja fram hugmynd um úrbætur á BR, sem síðar veður mögulega framkvæmd eftir umfjöllun fagráða og afgreiðslu fagsviða borgarinnar, og þess að leita beint til stjórnarsýslu borgarinnar um úrlausn mála eða með beiðni um úrbætur í nærumhverfi sínu.

Í Bh er borgarbúum gefinn kostur á að taka þátt í samráði um forgangsörðun fjár í tengslum við gerð fjárhagsgerðar fyrir minni nýframkvæmdir og viðhaldsverkefni í hverfum borgarinnar að heildarupphæð 300 milljónir króna. Til að setja þá upphæð í samhengi við heildarfjárhagsgerð Reykjavíkurborgar þá eru 300 milljónir króna um 0,35% af áætluðum heildarútgjöldum borgarinnar árið 2015 (Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2015). Þetta er því lítið brot af heildarútgjöldum borgarinnar sem fer í verkefni á afmörkuðum sviðum í rekstri borgarinnar, og verkefni sem kosið er um í Bh falla ekki undir lögbundna þjónustu og verkefni sveitarfélaga. Samráðið í Bh felst í því að borgarbúum er boðið að leggja inn hugmyndir um minni nýframkvæmdir og viðhaldsverkefni inn á vefsvæði Bh, rökræða þær, styðja eða vera andvíg þeim. Einstaklingar sem ekki vilja eða geta notað vef Bh geta sent inn hugmyndir með tölvupósti eða bréfpósti. Þær hugmyndir sem fá mestan stuðning meðal þátttakenda í umræðu á vefnum eru síðan sendar í mat hjá fagteymi umhverfis- og skipulagssviðs og hverfisráði og síðan verða hugmyndirnar að tillögum sem borgarbúar geta kosið um í bindandi netkosningu. Ekki er um að ræða íbúakosningu í skilningi 107. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og er það tekið fram á vefsvæði Bh. Kosningin fer fram á vefsvæði Bh og er aldurstakmarkið 16 ára. Í kosningum Bh er notast við auðkenningu kjósenda í formi rafrænna skilríkja eða Íslykli og leggur Þjóðskrá Íslands til íbúaskrá/kjörskrá. Þjóðskrá hefur haldið utan um auðkenningar og sannvottunarhluta kosninganna og séð um úrvinnslu tölfræðigagna um kosningaþátttöku (Nýsköpunarvefur 2012 e.d.–a).

Tilkoma verkefnanna hefur ekki leitt til grundvallarbreytinga í stjórnkerfi borgarinnar þar sem mest öll ákvarðanatöku fer eftir sem áður fram á vettvangi borgarstjórnar, málsmeðferð erinda frá borgarbúum fylgir sem fyrr ákvæðum stjórnarsýslulaga og viðamestu og fjárfrekustu verkefni borgarinnar eru framkvæmd innan þess ramma sem lögbundin skylda sveitarfélaga segir til um. Útfærsla samráðsins í BR og Bh er ekki skilgreinandi fyrir ákvarðanatöku, stjórnarsýslu eða fjárhagsgerð borgarinnar. Um er að ræða afmörkuð, en um margt ögrandi, tilraunaverkefni til að auka þátttöku og íbúasamráð. Meginmarkmið BR og Bh um að auka samráð við íbúa fellur vel að markmiðum 102. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, um að sveitarstjórnir skuli leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins tækifæri til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Grein 102 gerir ráð fyrir frumkvæði sveitarfélaga og að þau skuli bjóða fjölbreyttar leiðir til samráðs. Nýstárlegt

fyrirkomulag íbúasamráðs í BR og Bh er viðbót við annað samráð milli íbúa og borgaryfirvalda.

Yfirmarkmið BR og Bh er að auka samráð og áhrif borgarbúa við ákvarðanatöku borgaryfirvalda og tilgangur verkefnanna er að skapa þann vettvang í gegnum samráðsvef. Hins vegar liggur ekki fyrir hjá Reykjavíkurborg greinargóð markmiðslýsing fyrir BR og Bh þar sem gerð er grein fyrir í hverju samráðið á að felast og þá hvernig verður metið hvort verkefnin hafi náð settum markmiðum. Á að auka samráð og samtal miðað við það sem áður var; fá fleiri borgarbúa til að taka þátt í samráði; fjölga samráðsformum til viðbótar við samráð á vettvangi hverfaráðanna, íbúafundi og samráð við félagasamtök? Eða á að reyna að ná til samfélagshópa sem hafa að jafnaði síður nýtt sér þau þátttökuúrræði sem fyrir eru? Þar sem ekki liggja fyrir mælanleg markmið, mælistikur og vörður fyrir verkefnin verður erfitt að leggja mat á hver árangur verkefnanna er og hvernig tekist hefur til með auka þátttökulýðræði í Reykjavík.

Ábendingar varðandi markmið og skilgreiningu

- Þátttökulýðræði og umræðulýðræði er ein meginröksemd Reykjavíkurborgar með verkefnunum BR og Bh. Sveitarstjórnarlög hvetja sveitarstjórnir landsins til að auka samráð við íbúa sína og kröfur um aukið lýðræði og samráð eftir efnahagshrunið 2008 hafa verið háværar. Reykjavíkurborg hefur lagt sig fram við að svara þessum kröfum og fullur pólitískur stuðningur var að baki verkefnunum BR og Bh.
- Hugmyndin að baki samráðsvef BR og Bh er nýstárleg og samráðsvefurinn um margt einfaldur og aðgengilegur fyrir borgarbúa. Þó ber að hafa í huga að lýðræði er margrætt og flókið fyrirbæri. Það er mikil áskorun að þróa íbúasamráð sem sameinar einfaldar rafrænar lausnir, virka þátttöku íbúa og fyrirheit lýðræðislegrar ákvörðunartöku og ábyrgðar.
- Yfirmarkmið BR og Bh um að auka samráð við borgarbúa liggur fyrir. En ekki liggur fyrir útlistun á því í hverju aukið samráð átti að felast og hver sértæk markmið og ávinningur verkefnanna ætti að vera. Af því leiðir að erfitt er að meta eða mæla árangur þeirra. Ein af meginreglum opinberrar stjórnsýslu er að viðhöfð sé viss formfesta í vinnubrögðum við ákvarðanatöku. Í anda góðra stjórnsýsluhátta er eðlilegt að gera kröfur um vönduð vinnubrögð við undirbúning og framkvæmd verkefna sem krefjast opinberra útgjalda. Slíkt gerir kröfur um skýra markmiðasetningu þar sem tilgreint er hvernig markmiðin verða mæld og hvaða upplýsingar munu liggja þar til grundvallar. Hlutverk og ábyrgð verkefnisaðila verða að vera skilgreind og verkferlar og boðleiðir útlistaðir til að tryggja skilvirka framkvæmd og góða nýtingu fjármuna. Áætlun um öflun og greiningu upplýsinga um framkvæmdina er síðan liður í að tryggja að framkvæmd einstakra verkþátta miði að settum

markmiðum. Það er enn fremur undirstaða árangursmats. Út frá ofangreinum atriðum hefði mátt standa betur að undirbúningi verkefnanna BR og Bh.

3.2 Ferlar, framkvæmd og samráð

BR og Bh byggja að flestu leyti á sama upplýsingakerfinu og eru með svæði inn á sömu vefsíðunni, en ferlar BR og Bh eru ólíkir og mislangir sem og framkvæmd þeirra og útfærsla samráðsins milli borgarbúa og borgarkerfisins. BR endar mál með forgangsroðun og innsendingu hæst röðuðu hugmyndanna til fagráða. BR starfar allt árið en skilar málum til fagráða borgarinnar mánaðarlega. Starfsmenn stjórnsýslunnar hafa litla aðkomu að málum í BR fyrr en á síðari stigum í ferlinu. Bh starfar hins vegar tímabundið hluta ársins, skilar niðurstöðu árlega og þar enda mál með netkosningu. Starfsmenn stjórnsýslunnar koma að mótun lausna fyrir Bh með því að búa hugmyndir undir kosninguna. Mynd 1 sýnir hvernig ferlinu fyrir verkefni tvö er háttað.

Mynd 1. Hugmyndaferli BR og Bh



Heimild: Myndin er fengin frá Hilmari Magnússyni (2012).

Betri Reykjavík

Til að geta sent inn hugmyndir á BR, tekið þátt í umræðum og forgangsraðað hugmyndum þarf að skrá sig inn á vefinn, en þó er hægt að skoða hugmyndir og ferli þeirra án innskráningar. Notandi þarf að gefa upp nafn og netfang og merkja við að hann undirgangist notendaskilmála. Ekkert aldurstakmark er fyrir skráningu og þátttaka er ekki bundin við búsetu í Reykjavík. Því getur hver sem er skráð sig sem notanda og tekið þátt umræðum. Í notendaskilmálum samþykkir sá sem skráir sig á vefinn að stofna og nota aðeins einn notanda á BR en ekkert í vefkerfinu sjálfu kemur í veg fyrir að sami einstaklingar stofni og noti fleiri en eitt notendanafn. Vefsíðurnar eru tengdar við *Google translate* og eru því að tæknilega aðgengilegar fólki sem ekki skilur

íslensku. Sú lausn er vissulega viðleitni en hún er þó ófullkomin og álitamál hvort hún sé fullnægjandi til að tryggja aðgengi fólks af erlendum uppruna en aðgangur að málsamfélaginu er lykilatriði ef virkja á innflytjendur til þátttöku í íbúalýðræði eins og Unnur Dís Skaptadóttir (2012, 23) hefur bent á. Ekki eru úrræði fyrir fólk með aðrar sérþarfir. Ástæða er til að huga að aðgengismálum jafnframt einföldun vefsíðanna og viðmótsins.

Samkvæmt upplýsingum frá Íbúum ses, rekstraraðila vefsins, voru 14.112 skráðir notendur á vef BR í lok nóvember 2015. Fyrirkomulag skráningar er þannig að ekki er hægt að gera greiningu á notendum eftir virkni, bakgrunnsbreytum eða búsetu. Í töflu 2 má sjá upplýsingar um fjölda skráðra notenda, fjölda hugmynda sem hafa verið lagðar fram á vef BR, hversu margar þeirrar hafa farið til skoðunar og afgreiðslu hjá Reykjavíkurborg og hver afdrif þeirra hafa orðið. Starfræksla BR í núverandi mynd hófst í október árið 2011.

Tafla 2. Þátttaka, virkni og afgreiðsla hugmynda á vef BR: Október 2011 til nóvember 2015

Þátttaka, virkni og afgreiðsla hugmynda	Fjöldi
Skráðir notendur á BR:	14.112
Hugmyndir lagðar fram á BR í nafni BR (ekki nafni Bh):	2.990
Hugmyndir af BR sem hafa verið teknar til skoðunar hjá Reykjavíkurborg:	709
Hugmyndir af BR sem hafa verið samþykktar hjá Reykjavíkurborg:	220
Hugmyndir af BR sem hefur verið hafnað eftir afgreiðslu hjá Reykjavíkurborg:	155
Hugmyndir sem bíða afgreiðslu hjá Reykjavíkurborg:	209
Hugmyndir sem hafa verið settar í annað ferli hjá Reykjavíkurborg:	155

Heimild: Unnur Margrét Arnardóttir (vefnisstjóri BR), tölvupóstsamskipti 03.12.2015.

Kerfi BR byggist á því að íbúar geta stofnað mál á vef BR sem er þá hugmynd um það sem betur má fara í borginni. Þar geta þeir sjálfir og aðrir rætt hugmyndina, stutt hana, verið andvígir henni og forgangsraðað henni með því að kjósa hana upp eða niður. Íbúar velja sjálfir hvaða málaflokki hugmynd þeirra tilheyrir, en 13 flokkar eru skilgreindir og tengjast þeir fagsviðum borgarinnar. Mánaðarlega eru fimm efstu hugmyndirnar í forgangs röðun þátttakenda, auk efstu hugmyndanna í hverjum af málaflokkunum 13, sendar til umfjöllunar og afgreiðslu hjá fagráðum borgarinnar. Þetta gerist þannig að síðasta virka dag hvers mánaðar fá fimm efstu hugmyndirnar á vef BR og efsta hugmyndin í hverjum málaflokki nýja stöðu vefsvæði BR (*Staða hugmynda*) og þar með lýst yfir að þessar hugmyndir verði teknar til skoðunar hjá stjórnkerfi borgarinnar. Þetta er einfalt kerfi sem hefur skilað Reykjavíkurborg ákveðnum hugmyndabrunni. Málaflokkarnir með flestar hugmyndir eru samgöngur, framkvæmdir og umhverfismál.

Hugmyndir sem fara til afgreiðslu hjá borginni byrja á borði borgarstarfsmanna áður en þær fara inn til pólitísku fulltrúanna. Þeir greina hugmyndirnar, kynna sér bakgrunn þeirra, hvað hefur verið gert áður og meta hvort þær eigi við á málefnasviðinu. Næsta skref er yfirleitt að borgarstarfsmenn gera tillögu að niðurstöðu og stundum fleiri en eina. Þannig undirbúin fara mál til fagráðanna. Þar er tekin ákvörðun og hún síðan birt á vef BR og fundargerðin birt á vef Reykjavíkurborgar. Eitthvað er um að borgarstarfsmenn fari inn á BR og breyti flokkun á hugmyndunum (málaflokkur, fagsvið eða hverfi). Þá eru margar hugmyndir sem lúta að smærri verkefnum fluttar á vefkerfi *Borgarlandsins*. Ekki verða til sjálfvirkar greiningar á afdrifum hugmynda, en borgarstarfsmenn hafa tekið saman tölfræðigögn og birt.

Á þeim fjórum árum sem BR hefur verið starfrækt hafa 709 hugmyndir komið til afgreiðslu hjá Reykjavíkurborg. Um 200 hugmyndir hafa verið samþykktar í fagráðum og sendar til fagsviða til framkvæmdar. Það liggur í eðli hugmyndavefs eins og BR, sem er opin og gerir engar forkröfur um innihald eða framsetningu, að þær hugmyndir sem þar koma fram eru jafn misjafnar og þær eru margar. Margar hafa verið góðar og raunhæfar, en í svona kerfi koma auðvitað líka inn hugmyndir sem eru misframkvæmanlegar og raunhæfar. Og það sama má segja um þær hugmyndir sem fá stuðning í umræðum og forgangsöröðun og eru því teknar til afgreiðslu hjá fagráðum borgarinnar.

Einnig má vænta þess að ákveðin metnun þarfra og framkvæmanlegra hugmynda geti átt sér stað þegar hugmyndavefurinn hefur verið starfræktur í lengri tíma eða virkni þátttakenda við að leggja fram hugmyndir og taka afstöðu til þeirra verði mismikil milli tímabila. Engu að síður gera reglur verkefnisins ráð fyrir að borgaryfirvöld taki mánaðarlega til afgreiðslu fimm efstu hugmyndirnar auk efstu hugmyndanna í málaflokkunum 13, óháð því hversu vænlegar þær eru eða hversu margir hafi stutt þær á vefnum. Þetta fyrirkomulag getur skapað álag á stjórnslu borgarinnar með tilheyrandi kostnaði sem erfitt getur verið að réttlæta. Því má segja að kerfið sé óþarflega ósveigjanlegt. Á sama tíma er kerfið opið fyrir því að skipulagðir hópar beiti sér markvisst með því að taka þátt í umræðum og forgangsöröðun á samráðsvefnum til að koma sínum málum fram.

Þegar rýnt er í framkvæmd BR má sjá að ferlið býður í sjálfu sér ekki upp á mikið samtal milli borgarbúa og borgaryfirvalda. Það eru borgarbúar sem leggja fram hugmyndir, taka þátt í umræðum um þær og forgangsraða þeim á vef BR. Þar á sér með öðrum orðum stað samtal milli borgarbúa innbyrðis en ekki milli borgarbúa og borgaryfirvalda. Fulltrúar stjórnslunnar taka ekki þátt í umræðum á BR og lítið hefur farið fyrir þátttöku borgarfulltrúa þar. Samráðið og samtalið milli borgarbúa og borgaryfirvalda í BR felst í að borgaryfirvöld hafa skuldbundið sig til að taka efstu hugmyndirnar á vef BR til afgreiðslu sem síðan verða mögulega framkvæmdar. Þegar hugmyndir eru teknar til afgreiðslu hjá fagráðum og síðar hjá fagsviðum til framkvæmdar á ekkert formlegt samráð borgaryfirvalda sér stað í nafni BR. Niðurstöðum fagráðanna er miðlað á vef BR og fundargerðir þeirra eru birtar á vef Reykjavíkurborgar, en ekki á sér stað samráð eða samtal varðandi útfærslu hugmynda.

Það má því segja að samtal borgarbúa og borgaryfirvalda á vettvangi BR endi þegar hugmyndir eru komnar til afgreiðslu hjá stjórnkerfi borgarinnar.

Í skoðanakönnun meðal kjörinna fulltrúa, starfsmanna miðlægrar stjórnsýslu og á fagsviðum, sem framkvæmd var sem hluti af þessari úttekt, var spurt um ákveðin atriði varðandi framkvæmd BR. Svarendur voru beðnir að leggja mat á hvað hafði tekist vel eða illa varðandi eftirfarandi atriði sem öll snerta framkvæmdina: 1) kynningarmál; 2) afgreiðslu og framkvæmd; 3) móttöku og flokkun hugmynda; 4) mikilvægi hugmynda; 5) hindrun misnotkunar og 6) þátttöku í forgangsröðun hugmynda (sjá nánar niðurstöður í töflu 1 í viðauka). Þegar rýnt er í svörin vekur athygli fremur neikvætt mat kjörinna fulltrúa á kynningarmálunum og á þátttökunni í forgangsröðun hugmynda, meðan starfsmenn stjórnsýslunnar eru hlutlausari í afstöðu sinni. Um 72% svarenda meðal kjörinna fulltrúa töldu að illa hefði tekist til með kynningarmálin fyrir BR meðan aðeins 17% starfsmanna stjórnsýslunnar voru sömu skoðunar. Nær 90% svarenda meðal kjörinna fulltrúa töldu einnig að illa hefði tekist til með þátttöku í forgangsröðun á hugmyndum sem settar eru fram á vef BR meðan flestir svarenda meðal starfsmanna stjórnsýslunnar voru hlutlausir í afstöðu sinni. Kjörnu fulltrúarnir voru mjög ánægðir hvernig til hafi tekist við að taka á móti hugmyndum á vef BR og flokka þær, eða 75%, og helmingur þeirra sögðust ánægðir með hvernig tekist hafði að hindra misnotkun á samráðsvefnum. Þegar spurt var um atriðin varðandi framkvæmd BR var svarið „hvorki né“ algengast meðal starfsmanna stjórnsýslunnar.

Hins vegar kom fram í viðtölum við starfsmenn stjórnsýslunnar ákveðin óánægja með að stundum þyrftu þeir að nota tíma sinn í að vinna, undirbúa og meta hugmyndir sem fyrrsjáanlegt er að aldrei komi til framkvæmda. Eins og fyrr hefur komið fram þá væri eðlilegt að endurskoða viðmiðið um fjölda hugmynda (efstu hugmyndanna) sem fá faglega meðferð hjá borgarkefinu í hverjum mánuði.

Ábendingar varðandi framkvæmd BR

- Betri Reykjavík er samráðsvettvangur um málefni sem snúa að rekstri Reykjavíkurborgar og þjónustu við íbúa og er allur kostnaður greiddur af borginni. Engu að síður er vefurinn opinn og allir sem vilja geta skráð sig til þátttöku og gerst notendur, óháð búsetu í Reykjavík. Eðlilegt er að Reykjavíkurborg rökstyðji af hverju vefurinn er öllum opinn burtséð frá búsetu í Reykjavík.
- Enda þótt flest heimili á Íslandi séu nettengd þarf að huga að öðrum hliðum aðgengis, svo sem forsendur, þekkingu og þjálfun fólks í að nota samráðsvefinn til þátttöku. Skoða þarf nánar hvort sú viðleitni að tengja vefinn við *Google translate* tryggir aðgengi íbúa af erlendum uppruna að samráðinu.
- BR er mikilvægur hugmyndabrunnur en hefur takmarkaðri möguleika sem samráðsvettvangur milli íbúa og borgaryfirvalda en ætla mætti. Samræða og virkni á vef BR á sér fyrst og fremst stað milli íbúa innbyrðis frekar en milli íbúa og borgaryfirvalda.

- Vefkerfi BR sendir sjálfkrafa inn til stjórnkerfis borgarinnar til afgreiðslu efstu hugmyndir mánaðarins. Þetta ferli er óháð þeim fjölda sem hefur tekið þátt í umræðum um þær eða forgangsraðað þeim, og ennfremur hversu raunhæfar og viðeigandi þær eru. Stjórnkerfi borgarinnar getur þurft að fjalla um tillögur í nafni þátttökulýðræðis sem fáir standa á bak við eða tillögur sem eru óraunhæfar eða óviðeigandi. Borgin þarf að hugleiða hvort það er ásættanlegt með hliðsjón af kostnaði og mannaúði í stjórnsýslu borgarinnar. Jafnframt þarf borgin þarf að hugleiða hvort annað fyrirkomulag væri hentugra, t.d. að krafist væri tiltekinnar þátttöku til þess að mál færu áfram eða að tímaramminn væri lengdur og tillögur færu sjaldnar inn.
- Nokkur munur er á viðhorfum kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnsýslu um hvernig tekist hefur til við framkvæmd BR. Kjörnir fulltrúar eru ánægðari með framkvæmdina en starfsmenn stjórnsýslunar og eðlilegt væri að fá þennan viðhorfamun upp á yfirborðið.

Betri hverfi

Betri hverfi (Bh) framkvæmir þátttökufjárlög eins og fram kom í upphafi. Íbúar forgangsraða sjálfir í bindandi kosningu hvernig tilteknum hluta fjármagns í fjárhagsáætlun skuli ráðstafa. Verkefnið færir almenningi meira samráð en BR en þó á afmarkaðra sviði. Segja má að samráðið sé ofar í þátttökustiganum sem rætt var um hér í upphafi því það gerir ráð fyrir valdframsali á afmörkuðu sviði. Bh gerir ráð fyrir beinni þátttöku íbúa hluta úr ári. Tilgreint er hvers kyns verkefna Bh má taka til en það eru smærri nýframkvæmdir og viðhald sem nánar tiltekið verða að: a) varða umhverfi í hverfum borgarinnar, b) varða aðstöðu til útivistar og c) bæta aðstöðu og möguleika gangandi, hjólandi og þeirra sem nota almenningsgöngur. Helstu atriði í þessum þætti verkefnisins eru: Fjárhagsrammi og skipting fjármagns; eðli og fjöldi verkefna; innsending hugmynda skv. ákveðnum skilyrðum; matsvinna fagteymis; yfirferð og uppstilling hverfisráða; íbúakosning og loks framkvæmd verkefnanna. Í stuttu mál er ferli Bh á þessa leið: a) íbúar skilgreina þau verkefni sem á að forgangsraða b) tillögur að verkefnum eru þróaðar með samstarfi við sérfræðinga borgarinnar, c) íbúar kjósa um hvaða verkefnatillögum eigi að veita til fjármagns, og d) borgin eða viðkomandi borgarstofnun framkvæmir valin verkefni (Nýsköpunarvefur e.d.-a).

Til að setja inn hugmynd á Bh og taka þátt í umræðum þar þarf viðkomandi að vera skráður notandi á BR. Íbúar geta stofnað mál á vefsvæði Bh sem þá er hugmynd að verkefni sem vert er að fjármagna og framkvæma. Þegar ný hugmynd er sett inn á Bh þarf að tilgreina hverfið sem hugmyndin á að fara í, en íbúar geta líka sett inn hugmynd fyrir annað hverfi en þeir búa í. Hugmyndin má ekki kosta meira en það fjármagn sem hvert hverfi hefur til umráða og einnig þarf hún að falla að þeirri lýsingu og skilmálum verkefna sem borgin er að óska eftir. Þegar hugmynd hefur verið skráð á vefsvæði Bh geta þátttakendur rætt hana, stutt hana, verið andvígir henni eða forgangsraðað henni (kosið upp eða niður). Eins og fram kom hér að framan er skráning og þátttaka á vef BR ekki bundin við að viðkomandi búi í Reykjavík og getur hver sem er skráð sig sem notenda og tekið þátt umræðum þar. Hins vegar er þátttaka í netkosningum Bh bundin

við að viðkomandi eigi lögheimili í Reykjavík og hafi náð 16 ára aldri. Í netkosningunum er notast við auðkenningu kjósenda í formi rafrænna skilríkja eða Íslykils. Ekki er hægt að tengja atkvæði við einstaklinga og því um leynilega kosningu að ræða, en hægt er að greina kosningaþátttökuna út frá kyni, aldri og búsetu í hverfum borgarinnar. Reykjavíkurborg hefur gefið út samantekt eða skýrslu eftir hverja Bh kosningu þar sem fram koma upplýsingar um þátttöku og niðurstöður. Sem fyrr segir er ekki um að ræða íbúakosningu í skilningi 107. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Eigi að síður þarf kosningakerfi Bh að uppfylla almenn skilyrði um að vera gegnsætt, sanngjarnt og auðskiljanlegt, og það má ekki fela í sér óhæfilega hvata til að kjósa taktíst á kostnað þess að fólk kjósi samkvæmt sannfæringu sinni. Ekki er boðið upp ítarlega lýsingu á kosningakerfi Bh á vefsvæði verkefnisins.

Tafla 3. Fjárupphæðir, tillögur og þátttaka í hverfakosningum Bh 2012 til 2015

	2012	2013	2014	2015
Fjárupphæð í milljónum króna:	300	300	300	300
Fjárupphæð sem hlutfall af heildarútgjöldum Reykjavíkurborgar:	0,48%	0,43%	0,38%	0,35%
Fjöldi tillagna sem kosið var um:	181	NA	164	175
Fjöldi tillagna valinn í kosningu:	124	111	78	107
Þátttaka í hverfakosningum:	8,1%	6,3%	5,7%	7,3%

Heimild: Nýsköpunarvefurinn e.d.-a; Reykjavíkurborg (2015a, 2014a, 2013); Fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2012, 2013, 2014 og 2015.

Í töflu 3 má sjá yfirlit um fjárupphæðir, tillögur og þátttöku þau fjögur skipti sem hverfakosning hefur farið fram í nafni Bh. Þátttaka í kosningum Bh var mest í fyrsta skiptið eða 8,1%, dalaði síðan en fór aftur upp í kosningum 2015, eða í 7,3%. Til að setja þessar þátttökutölur í samhengi má nefna að kosningaþátttaka í *Kjóstu verkefni í þínu hverfi* árið 2009 var 6,2% (Reykjavíkurborg 2009). Einnig er hægt rýna í kosningaþátttökuna í Bh með hliðsjón af þróuninni í þátttöku í sveitarstjórnarkosningum í Reykjavík sem hefur farið minkandi. Í sveitarstjórnarkosningunum árið 2014 var kjörsókn í landinu minni en nokkru sinni og lítil þátttaka ungs fólks í kosningunum vakti sérstaka athygli (Innanríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga 2014). Í spurningakönnun sem Innranríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga létu framkvæma til að rýna í ástæður fyrir dræmri kjörsókn í sveitarstjórnarkosningun 2014 kom m.a. fram að um 65% þeirra sem kusu ekki sögðu að möguleiki á rafrænni kosningu hefði aukið líkurnar á kosningaþátttöku þeirra. Ef yngri aldurshóparnir í þessum hópi svarenda eru skoðir sérstaklega þá er hlutfallið enn hærra, eða 75% (Innanríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga 2014). Aldursgreining á þátttöku í hverfakosningum Bh sýnir að það eru íbúar á aldrinum 26-55 ára sem eru virkastir en þátttakan er minnst í aldurshópnum 16-25 ára. Íbúar Reykjavíkur á aldrinum 16-25 ára eru 18% íbúa borgarinnar en telja bara 7% þátttakenda í hverfakosningum Bh í öll fjögur skiptin sem kosið hefur verið

(Reykjavíkurborg 2012, 2013; upplýsingar frá Íbúum ses/Gunnari Grímssyni í tölvupósti 21. október 2015). Það er því ljóst að netkosningarnar í Bh eru ekki að höfða til yngstu aldurshópanna þó boðið sé upp á að mæta á *rafrænan kjörstað*.

Netkosning Bh er hverfakosning þar sem kosið er um skiptingu 300 milljóna króna til minni nýframkvæmda og viðhaldsverkefna í hverfum borgarinnar, samkvæmt opinberri skiptingu í tíu borgarhverfi. Til að tryggja minnstu hverfunum ákveðna lágmarksupphæð hefur 75 milljónum verið skipt jafnt milli hverfanna tíu og restinni, 225 milljónum, skipt milli þeirra í réttu hlutfalli við íbúafjölda. Í töflu 4 má sjá upplýsingar um kosningaþátttöku, fjárheimildir og fjölda valinna verkefna eftir hverfum í Bh kosningunum 2015.

Tafla 4. Íbúafjöldi, þátttaka, fjárheimildir og fjöldi verkefna valin eftir hverfum 2015

Hverfi	Íbúafjöldi	Þátttaka (%)	Fjárheimild (m. kr.)	Verkefni valin
Vesturbær:	12.546	8	37,1	7
Miðborg:	7.586	7,1	23,2	11
Hlíðar:	8.349	8	25,7	12
Laugardalur:	12.287	8	36,9	12
Háaleiti & Bústaðir:	11.791	7,2	34,1	15
Breiðholt:	16.788	5,7	46,4	15
Árbær:	8.996	6,9	27,4	10
Grafarvogur:	13.320	7,6	40,8	13
Kjalarnes:	676	7,4	9,1	6
Grafarh. & Úlfarsásd.:	4.494	9,1	18,8	6

Heimild: Reykjavíkurborg (2015a).

Þátttaka í kosningum 2015 var á bilinu 7-8% í hverfum borgarinnar með tveimur undantekningum. Það var í Grafarholti og Úlfarsárdal, þar sem hún var mest eða 9,1%, og í Breiðholti þar sem hún var minnst, eða 5,7%. Þegar rýnt er í þátttökutölur fyrir hverfakosningu Bh fyrir árin 2013 og 2014 má sjá sambærilega dreifingu í þátttöku milli hverfa og fyrir árið 2015 en öll þrjú árin var minnsta þátttakan í Breiðholti, fjölmennasta hverfi borgarinnar.

Á vef Bh er skilgreint hvernig stjórnkerfi borgarinnar kemur að afgangi hugmynda sem koma fram á hugmynda- og umræðuvefnum og er ferlið sett upp á eftirfarandi hátt: Þær hugmyndir sem koma best út úr forgangsöröðun í umræðum fara til fagteymis hjá umhverfis- og skipulagssviði. Fagteymið endurmetur hvaða málefnaflokk hugmyndirnar tilheyrja, hvaða málefna sviði og hvaða hverfi, þannig að allar hugmyndir séu metnar framkvæmanlegar og með rétta greiningu þegar að kosningu kemur. Niðurstöðum fagteymis er miðlað á vefsvæði Bh jafnóðum; hvort hugmynd hafi fengið framgang, tekið breytingum í meðhöndlun og greiningu fagteymis, eða hvort ekki hefur tekist að útfæra hugmyndina innan þess fjárhags- eða málefnaamma sem liggur fyrir.

Í einhverjum tilfellum kallar fagteymi eftir frekari lýsingu frá hugmyndahöfundum og hefur möguleika á að aðlaga hugmynd í samvinnu við þá.

Þessu næst fara hugmyndirnar til hverfisráða sem yfirfara þær. Til að tryggja jafna dreifingu hugmyndanna geta hverfisráðin skipt sex út og bætt nýjum í þeirra stað (Nýsköpunarvefur e.d.-a). Að svo búnu er kosið um hugmyndirnar sem þá eru kallaðar *tillögur að verkefnum* og hafa borgaryfirvöld staðið fyrir íbúafundum til að kynna verkefnið sem kosið verður um. Hver kjósandi má velja verkefni upp að sömu upphæð og rennur til hverfisins sem hann hefur valið og 20 efstu tillögurnar eiga að hljóta fjárheimildir. Ferillinn fyrir Bh tekur um eitt ár. Síðla hausts hefst söfnun tillagna sem varða fjárhagsáætlun næsta árs, úrvinnsla fagteymis fer fram í framhaldinu og kosið er á milli þeirra í febrúar. Þá hefst undirbúningur og hönnun verkefna, útboð og ef vel gengur eru þau framkvæmd um sumarið. Þetta er annar og styttri ferill en almennar fjárhagsáætlanir fara í gegnum.

Í skoðanakönnuninni meðal kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnarsýslu borgarinnar voru svarendur beðnir að leggja mat á hvað hefði tekist vel eða illa í framkvæmd Bh varðandi eftirfarandi atriði: 1) kynningarmál; 2) tímarammann sem ferli málsins er ætlað; 3) mikilvægi hugmynda; 4) hindrun misnotkunar; 5) þátttöku í forgangsröðun og; 6) hverfakosningin sjálf. Niðurstöður má sjá í töflu 2 í viðauka. Kjörnu fulltrúar borgarinnar voru almennt ánægðari með framkvæmdina á Bh en starfsmenn stjórnarsýslunnar, nema hvað varðar kynningarmálin. Rétt eins og í svörum starfsmanna stjórnarsýslunnar um mat á framkvæmd BR þá er svarið „hvorki né“ algengast meðal þeirra varðandi framkvæmd Bh. Meirihluti kjörinna fulltrúa, eða 55% svarenda, og 47% svarenda í hópi starfsmanna stjórnarsýslu voru sammála því að framkvæmdin á hverfakosningunum í Bh hefði tekist mjög eða frekar vel. Ennfremur töldu kjörnu fulltrúarnir að best hefði tekist til með tímarammann fyrir ferlana í Bh og að hindra misnotkun á vef, en þar voru starfsmenn stjórnarsýslunnar á öndverðum meiði og töldu þessi tvö atriði vera þau sem síst hefði tekist til með. Óánægjan með þröngan tímaramma fyrir ferla Bh kom einnig fram í viðtölum við starfsfólk stjórnarsýslunnar sem taldi að rýmri tíma þyrfti í útfærslu hugmynda, samráð við hverfisráð og undirbúning fyrir framkvæmdir verkefna sem valin hafa verið í hverfakosningum Bh.

Ábendingar varðandi Bh

- Í Bh er meira samráð og samtal milli íbúa og stjórnkerfis borgarinnar en í BR. Framkvæmd Bh hefur því gefið stjórnkerfi borgarinnar, þá sérstaklega stjórnarsýslu borgarinnar, dýrmæta reynslu af íbúasamráði sem getur nýst borginni til þróa áfram ferla fyrir þátttökulyðræði á fleiri sviðum borgarinnar.
- Þátttökufjárhagsáætlunargerð er meginröksemd með Bh. Þátttaka meðal íbúa Reykjavíkur í hverfakosningum Bh er innan við 10%. Eðlilegt er að borgaryfirvöld hugleiði eftirfarandi atriði í þessu sambandi: a) Geta ákvarðanir um fjárveitingar sem innan við 10% íbúa standa bak við talist lögmætar? b) Væri eðlilegt að setja viðmið um lámarksþátttöku í hverfakosningum Bh? c) Er

tilkostnaður borgarinnar við Bh réttlæt看legur miðað við þátttökuna í hverfakosningum Bh?

- Rétt eins og í BR þarf að huga að aðgengi í þátttöku á umræðvef Bh og hverfakosningum, svo sem forsendur, þekkingu og þjálfun fólks til að nýta sér rafræn þátttökuúræði. Hér er ábyrgð borgarinnar jafnvel meiri en í BR þar sem um er að ræða bindandi kosningar um úthlutun opinbers fjármagns.
- Kosningakerfið í Bh er ekki skýrt á vef verkefnisins. Rétt eins og í BR er ekki hægt að útiloka að skipulagðir hópar beiti sér í krafti þess og nái fram markmiðum sínum. Í þessu samhengi er hægt að benda á að fjölmennari svæði innan hverfa geta náð til sín meirihluta verkefna í hverfakosningunum og fámennari svæði gætu setið eftir.
- Til að stuðla að markvissu samráðsferli, undirbúningi og framkvæmd verkefna getur verið ástæða til að endurmeta og hugsanlega lengja tímarammann fyrir ferla Bh.

3.3 Kynningarmál og kostnaður

Kynningarmál

Samkvæmt upplýsingum frá borgaryfirvöldum hefur verið leitast við halda kostnaði við kynningu á BR og Bh í lágmarki og markvisst reynt að nýta miðla og tengslanet borgarinnar ásamt auglýsingaleiðum sem kosta sem minnst en ná til sem flestra (Unnur Margrét Arnardóttir, tölvupóstsamskipti 23. nóvember 2015).

Reykjavíkurborg stóð fyrir kynningarátaki á BR þegar vefurinn var opnaður í október 2011, m.a. með opnunarhátíð í Gerðubergi, veggspjöldum víða í borginni og auglýsingum á borgarskiltum og fréttatilkynningum. Síðan þá hefur Reykjavíkurborg lagt minni áherslu á að kynna BR en megináherslan verið á að kynna árlegar hverfakosningar Bh. Í töflu 5 má sjá yfirlit um hvernig Reykjavíkurborg hefur staðið að kynningu og auglýsingum á hverfakosningum Bh frá 2012 til 2015.

Tafla 5. Kynning á hverfakosningum Bh 2012-2015

Ár	Aðgerðir
2012	- Bæklingi dreift í hvert hús með lista yfir öll verkefni
	- Plaköt hengd upp víða
	- Hefðbundnar blaðaauglýsingar og samlesnar útvarpsauglýsingar á hverjum degi alla kosningavikuna
	- Framleidd ódýr myndbönd með Jóni Gnarr borgarstjóra sem urðu „viral“ á facebook
	- Fjölmíðlaviðtöl við starfsmenn verkefnisins
	- Hefðbundnar fréttatilkynningar í upphafi og í lok verkefnis.

2013	- Íbúafundur borgarstjóra í öllum hverfum þar sem uppleggið var Betri hverfi
	- Auglýst í hverfisblöðum og víða í hverfunum með veggspjöldum
	- Hefðbundin dreifing á auglýsingum í dagblöðum, útvarpi
	- Dreifiriti með hugmyndalista fyrir hvert hverfi dreift inn á heimili
	- Fjölmíðlaviðtöl við starfsmenn verkefnisins
	- Fréttatilkynningar sendar út
	- Vefurinn Reykjavík.is.
	- Byrjað að nota Facebook
	- Myndbönd með Jóni Gnarr borgarstjóra (frá árinu áður) á facebook.
2014	- Hefðbundnar auglýsingar í dagblöðum og útvarpi, dreifirit inn á heimili.
	- Facebook notað markvisst og keyptar kostnaðar birtingar á facebook.
	- Fjölmíðlaviðtöl við starfsmenn verkefnisins
	- Vefurinn Reykjavik.is
2015	- Markvisst auglýst á facebook og byrjað nokkru áður en kosningar hófust
	- Auglýst með netborðum í DV, Mbl.is, móa.is, Kjarnanum og Vísi
	- Markpóstur sendur út í gegnum þjónustumiðstöðvar, hverfisráð, og foreldrafélög skóla
	- Plaköt hengd upp á fjölförnum stöðum í hverfum og greinar og auglýsingar í öllum hverfisblöðum.
	- Fjölmíðlaviðtöl við starfsmenn verkefnisins
	- Tilkynning send á alla skráða notendur BR
	- Dreifirit inn í öll hús í Reykjavík
	- Myndbönd með Sögu Garðars og Steineyju á samfélagsmiðlum
- Vefurinn Reykjavik.is	

Heimild: Unnur Margrét Arnardóttir, (verkefnisstjóri BR) tölvupóstsamskipti 23. nóvember 2015.

Í skoðanakönnun meðal kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnarsýslunnar má lesa óánægju borgarfulltrúa með kynningarmálin, sérstaklega fyrir BR en síður fyrir Bh (sjá töflur 1 og 2 í viðauka). Í viðtölunum við starfsmenn stjórnarsýslunnar kom einnig fram að meira hefði mátt leggja í að kynna verkefnin fyrir borgarbúum.

Í könnun Félagsvísindastofnunar meðal borgarbúa kemur fram að rétt innan við 30% svarenda þekkja vel til eða nokkuð vel til BR og Bh, meðan ríflega þriðjungur, eða 34% í tilfelli BR og 37% í tilfelli Bh, svöruðu því að þeir þekktu ekki til verkefnanna. Eins og má sjá í töflu 6 þá sögðust 36% til 37% svarenda hafa heyrt um verkefnin og er nokkuð vandasamt að túlka svör þessa hóps. Er ástæðan fyrir því að viðkomandi hefur bara heyrt um verkefnin en þekkir þau ekki sú að kynningin á þeim var ekki nógu skilmerkileg? Eða hafði viðkomandi einfaldlega ekki áhuga á að kynna sér verkefnin nánar? Það er ekki alveg ljóst hvernig skal túlka þessar niðurstöður sem mælikvarða á hvernig tekist hefur að kynna verkefnin tvö meðal borgarbúa. En það að ríflega þriðjungur borgarbúa þekki ekki til verkefnanna styður þá skoðun fulltrúa borgaryfirvalda að betur hefði þurft að standa að kynningum á verkefnunum meðal íbúa. Einnig er vert að benda á að þekking borgarbúa á verkefnunum tveimur er

svipuð, reyndar aðeins meiri á BR þrátt fyrir að mun meira hafi verið lagt í kynningar á Bh í tengslum við árlegar hverfakosningar. Að auki kom fram í athugasemdum svarenda í könnun Félagsvísindastofnunar að nokkuð er um að íbúar virðast ekki átta sig á muninum á BR og Bh.

Tafla 6. Hversu vel þekkja íbúar til Reykjavíkur BR og Bh? (%)

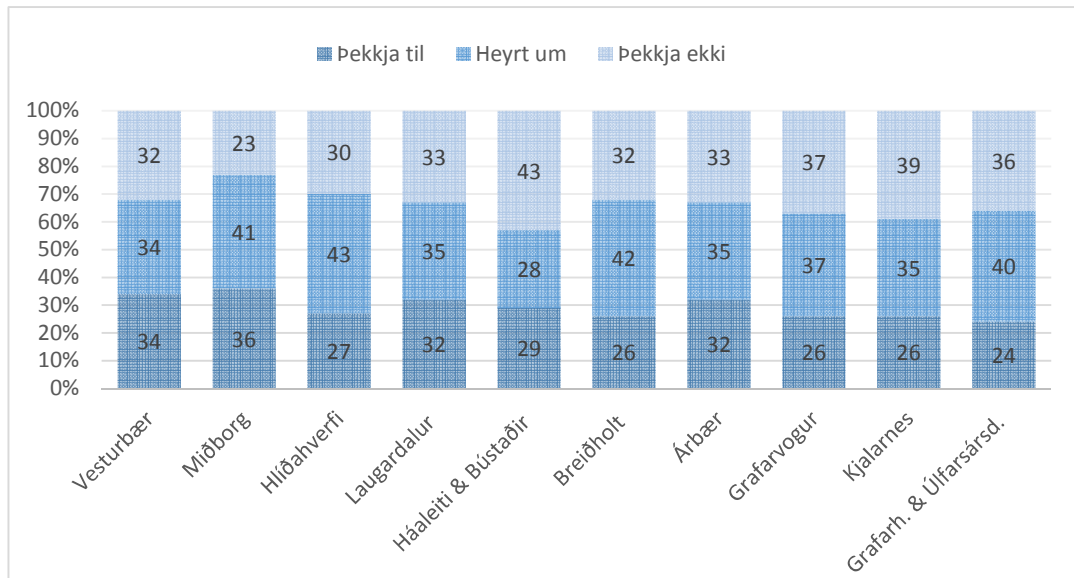
	Betri Reykjavík	Betri hverfi
Þekkja nokkuð eða vel til verkefnisins:	29	27
Hafa heyrt af verkefninu:	37	36
Þekkja ekki til verkefnisins:	34	37
Alls:	100	100
N:	1301	1314

Könnun Félagsvísindastofnunar, tölur 16 og 28.

Þegar þekking á verkefnunum er skoðuð út frá bakgrunni svaranda má sjá að dreifing eftir bakgrunnsbreytunum fylgir sama mynstri fyrir BR og Bh (tölur 17 og 29 í könnun Félagsvísindastofnunar). Sú greining sýnir að menntun og tekjur eru þeir þættir sem mestu skipta í samanburði á þeim sem hafa heyrt af og þekkja til verkefnanna og þeirra sem gera það ekki. Meðal háskólamenntaðra segjast 43% þekkja til BR en aðeins 16% meðal þeirra sem einungis hafa lokið grunnskólanámi. Munurinn er minni milli menntunarhópanna hvað varðar Bh, en sem fyrr er þekking á verkefninu mest meðal háskólamenntaðra, eða 38%. Íbúar á aldursbilinu 30-60 ára þekkja verkefnið mun betur en íbúar í yngsta og elsta aldurshópnum. Þekking á verkefnum er ívið meiri meðal kvenna en karla og heimili með börn þekkja betur til verkefnanna en barnlaus heimili.

Að auki er marktækur munur á þekkingu borgarbúa á verkefnunum tveimur milli borgarhverfa. Eins og má sjá á mynd 2 þekkja íbúar miðborgarinnar best til BR, eða um 36% svarenda í því borgarhverfi sem sögðust þekkja vel eða nokkuð vel til verkefnisins. Íbúar Vesturbæjar, Laugardals og Árbæjar fylgja þar skammt á eftir. Það eru íbúar Háleitis og Bústaða sem þekkja síst til BR, en í því hverfi sögðust 43% svarenda ekki þekkja til verkefnisins.

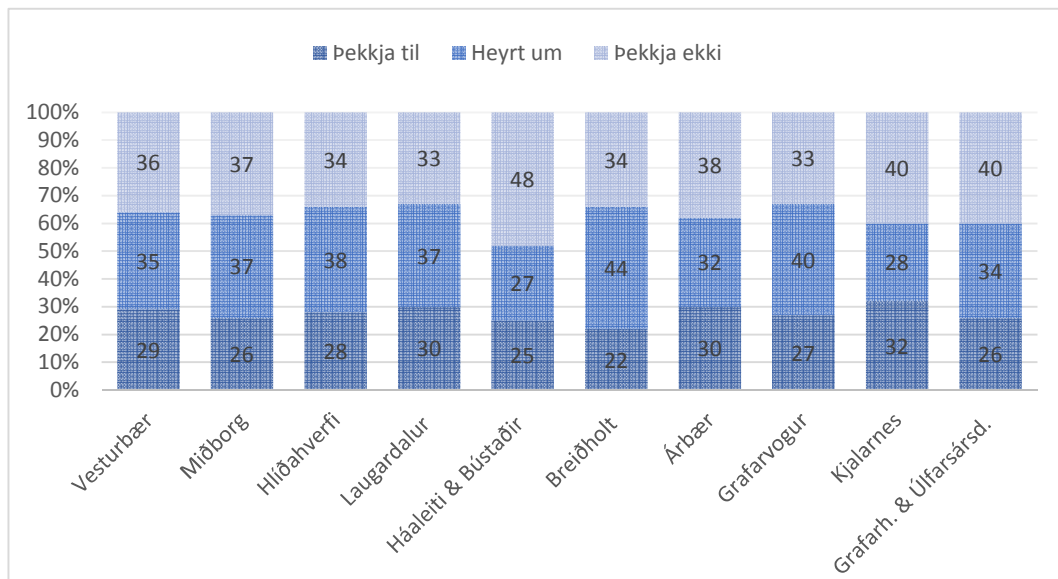
Mynd 2. Þekking á BR eftir borgarhverfum (%)



Könnun Félagsvísindastofnunar, tafla 17 (N= 1301).

Eins og má sjá á mynd 3 þekktu íbúar Kjalarness best til Bh, eða 32% svarenda í því hverfi sem sögðust þekktu vel eða nokkuð vel til verkefnisins, en nokkuð færri í Laugardal og Árbæ. Og aftur eru það íbúar Háaleitis og Bústaða sem þekktu síst til verkefnisins, en því hverfi sögðust 48% svarenda ekki þekktu til Bh.

Mynd 3. Þekking á Bh eftir borgarhverfum (%)



Könnun Félagsvísindastofnunar, tafla 29 (N=1291).

Ekki er hægt að fullyrða hvort mismunurinn í þekkingu á BR og Bh milli borgarhverfanna segi eitthvað um hvernig staðið hafi verið að kynningarmálum á verkefnum. Nærtækara er að álykta að þekking á verkefnum eftir borgarhverfum endurspegli íbúasamsetningu þeirra þar sem aldursamsetning, menntunarstig og meðaltekjur íbúanna gætu útskýrt mismuninn að töluverðu leyti.

Kostnaður

Tafla 7 sýnir beinan útlagðan kostnað við BR og Bh fyrir tímabilið 2011 til júníloka 2015. Útlagður kostnaður fyrir tímabilið er tæpur 1,3 milljarður króna. Fjárframlögin til framkvæmdapotta Bh eru lang stærsti liðurinn í rekstri verkefnanna, eða 1,2 milljarður króna. Ekki ber í sjálfu sér að skilgreina framlagið til framkvæmdapottanna sem ný útgöld vegna verkefnanna. Minni nýframkvæmdir og viðhaldsverkefni í hverfum Reykjavíkur voru hluti af rekstri og framkvæmdum borgarinnar áður en Bh kom til og er því frekar um að ræða tilfærslu útgjalda milli liða hjá borginni. Því er öllu nær að segja að ný útgjöld vegna verkefnanna fyrir 2011 til júníloka 2015 séu rétt tæpar 97 milljónir króna. Um er að ræða laun verkefnastjóra og annan kostnað, svo sem auglýsinga- og kynningarkostnað, kostnað vegna hverfakosninga Bh, og vegna þjónustusamnings við Íbúa ses, rekstraraðila vefsins Betri Reykjavík.

Tafla 7. Beinn útlagður kostnaður við BR og Bh (í þúsundum króna)

	2011	2012	2013	2014	2015*	Alls
Beinn útlagður kostnaður						
Verkefnastjóri:	7.504	6.320	6.735	8.177	4.535	33.271
Annar kostnaður:	11.212	12.598	18.033	13.874	7.922	63.639
<i>Summa:</i>	<i>18.716</i>	<i>18.918</i>	<i>24.768</i>	<i>22.051</i>	<i>12.457</i>	96.910
Framkvæmdapottur:		300.000	300.000	300.000	300.000	1.200.000
Alls:	18.716	318.918	324.768	322.051	312.457	1.296.910

Heimild: Upplýsingar frá skrifstofu borgarstjóra og borgarritara, Helga Björg Ragnarsdóttir, tölvusamskipti 5. september 2015.

* Tölur fyrir árið 2015 miðast við janúar til júníloka.

Upplýsingarnar um beinan útlagðan kostnað gefa þó ekki fulla mynd af kostnaði borgarinnar við BR og Bh því framkvæmd verkefnanna hefur haft í för með sér óbeinan kostnað í formi vinnuframlags annarra borgarstarfsmanna en verkefnastjóra. Starfsfólk í miðlægri stjórnslu, á fagsviðum og í tölvudeild borgarinnar hafa komið að framkvæmd verkefnanna, svo sem við afgreiðslu hugmynda af vef BR, í samráðsferlinu í Bh við val á tillögum fyrir hverfakosningar, og svo við undirbúning og framkvæmd hverfakosninganna sjálfra. Ekki liggur fyrir hjá Reykjavíkurborg greining á vinnuframlagi þessara starfsmanna við framkvæmd verkefnanna, hvorki varðandi áætlaðar unnar vinnustundir né áætlaðan launakostnað.

Ábendingar varðandi kynningu og kostnað

- Um tveir þriðju íbúa Reykjavíkurborgar þekkja til eða hafa heyrt um verkefnið BR og Bh en þriðjungur íbúa gerir það ekki. Borgin þarf að taka afstöðu til þess hvort þetta er ásættanlegt hlutfall. Þessi spurning er áleitnari þegar Bh er annars vegar þar sem kosið er um forgangsöröðun á verkefnum sem fjármagnaðar eru með opinberum fjármunum.
- Nokkuð er um að íbúar Reykjavíkurborgar geri ekki greinarmun á BR og Bh og lítill munur er á almennri þekkingu á verkefnum þrátt fyrir að mun meira hefur verið lagt í kynningu á Bh. Þeirri spurningu má varpa fram hvort aðgreina þurfi verkefnið betur og hvort rétt sé að sameina þau undir einu nafni.
- Borgaryfirvöld verða að taka afstöðu til þess hvort það er ásættanlegt að þekking borgarbúa á verkefnum sé misjöfn eftir menntunarhópum, aldri og hverfum eins og raunin er.
- Til að fá heildarmynd af kostnaði við framkvæmd verkefnanna væri eðlilegt væri að borgaryfirvöld láti greina hversu mikill óbeinn kostnaður er við framkvæmd þeirra, þá sérstaklega kostnað vegna vinnuframlags annarra borgarstarfsmanna en verkefnisstjóra BR og Bh.
- Er kostnaður verkefnanna eðlilegur og réttlætunlegur miðað við ávinning þeirra í ljósi þeirra markmiða sem þeim eru sett? Reykjavíkurborg þarf að setja sér viðmið um hvað telst ásættanlegur kostnaður miðað við ávinning verkefnanna.

4. kafli: Mat á árangri

Árangursmælingar í opinberri stjórnsýslu og þjónustu miðast við að meta hversu vel hefur tekist að ná tilsettum markmiðum ákveðinnar stefnumótunar, verkefna eða aðgerða. Árangursmælingarnar horfa til þátta eins og nýtingar aðfanga (sbr. fjármuna og vinnuframlags), afurða sem skilað er, afraksturs og samfélagslegs ávinnings (Bouckaert og Van Dooren 2009). Yfirmarkmið BR og Bh er að auka samráð og áhrif borgarbúa við ákvarðanatöku borgaryfirvalda og tilgangur verkefnanna er að skapa þann vettvang í gegnum samráðsvef. Hins vegar liggur ekki fyrir hjá Reykjavíkurborg í hverju samráðið á nákvæmlega að felast og hvernig væntanleg aukning verði metin. Ekki hafa verið skilgreind árangursviðmið eða mælistikur fyrir aðra þætti verkefnanna.

Hér er farin sú leið að meta áhrif BR og Bh á þátttökulýðræði í Reykjavík með því skoða þátttöku og virkni borgarbúa á samráðsvefjum BR og Bh og byggist greiningin á niðurstöðum úr skoðanakönnun Félagsvísindastofnunar meðal borgarbúa. Almenn þátttaka og virkni er skoðuð, rýnt er í bakgrunnsbreytur til að greina hvaða þjóðfélagshópar eru að nýta sér þátttökumöguleikann sem samráðsvefirnir bjóða upp á og skoðað hver dreifingin er í virkni á milli borgarhverfa. Til að setja það í stærra samhengi eru einnig skoðuð viðhorf borgarbúa og fulltrúa stjórnkerfis borgarinnar til

BR og Bh, nánar tiltekið væntingar til íbúasamráðs og ánægja með verkefnum tvö. Svör íbúa borgarinnar eru úr könnun Félagsvísindastofnunar en svör fulltrúa stjórnkerfis borgarinnar eru úr könnun Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála.

4.1 Væntingar íbúa, kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnsýslunnar

Íbúar Reykjavíkur vilja geta haft áhrif á þróun nærumhverfis sín og vilja hafa aðgang að góðum upplýsingum um stefnumótun, fjárveitingar og framgang verkefna á vefsíðum Reykjavíkurborgar, eins og má sjá töflum 3 og 4 í viðauka. Nánast allir, eða 97% svarenda í könnun Félagsvísindastofnunar, töldu mikilvægt að borgarbúar gætu haft áhrif á þróun nærumhverfis síns. Þessar væntingar eru almennar og hafa efnahagsleg og félagsleg staða svarenda, búseta eftir borgarhverfum og stjórn málaaskoðanir þar lítil áhrif (töflur 43-57 í könnun Félagsvísindastofnunar). Könnun Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála sýndi að kjörnir fulltrúar í borgarstjórn eru jafn afgerandi í skoðun sinni og borgarbúar, og mikil meirihluti starfsmanna stjórnsýslunnar, eða um 90%, telja mikilvægt að íbúar geti haft áhrif á nærumhverfi sitt. Mikill meirihluti svarenda í hópi borgarbúa og meðal fulltrúa borgaryfirvalda, eða um og yfir 90%, telja mikilvægt að Reykjavíkurborg veiti betri upplýsingar á vefsíðum sínum um stefnumótun, fjárveitingar og framgang verkefna.

Þegar spurt var um mikilvægi þess að borgarfulltrúar og borgarstarfsmenn ræði við íbúa á vefsíðum Reykjavíkurborgar var hins vegar meiri dreifing í svörum eins og sjá má í töflu 5 í viðauka. Kjörnu fulltrúarnir eru jákvæðastir gagnvart því að samtal fari fram milli borgarbúa og fulltrúa borgaryfirvalda á vefsíðum Reykjavíkurborgar og gildir þá einu hvort umræðurnar snúa að atriðum sem varða stefnumótun, fjárveitingar eða framgöngu verkefna. Um 80% svarenda í hópi borgarbúa telja mjög eða frekar mikilvægt að stjórn málamenn og borgarstarfsmenn Reykjavíkurborgar ræði við íbúa á vefsíðum borgarinnar. En starfsmenn stjórnsýslu borgarinnar lögðu minna upp úr mikilvægi slíks samtals. Rétt rúmlega helmingur í þeim hópi taldi mikilvægt að samtal um stefnumótun og framgang verkefna ætti sér stað á vefsíðum borgarinnar, en aðeins 43% taldi mikilvægt að samtal um fjárveitingar færi fram á vefsíðum borgarinnar.

Samanekt:

- Gögnin sýna skýrt að borgarbúar vilja geta haft áhrif á nærumhverfi sitt og átt í samtali við borgaryfirvöld á vefsíðum Reykjavíkurborgar um borgarmálefni. Þessar væntingar eru almennar meðal borgarbúa og hefur efnahagsleg og félagsleg staða svarenda, búseta eftir borgarhverfum og stjórn málaaskoðanir þar lítil áhrif (töflur 43-57 í könnun Félagsvísindastofnunar).
- Kjörnir fulltrúar borgarinnar deila sömu væntingum til íbúasamráðs og samtals á vefsíðum og borgarbúar, en starfsmenn stjórnsýslunnar leggja síður upp úr mikilvægi þessara atriða.

4.2 Þátttaka og virkni íbúa

Þegar borgarbúar voru spurðir um þátttöku sína í BR og Bh þá var virkni þeirra langmest hvað varðar forgangsröðun hugmynda á vef BR og kosningu tillagna í Bh (hér er átt við forgangsröðun hugmynda/tillagna sem síðar er kosið um í hverfakosningunum, sem er einnig má kalla forval). Áður en einstakar niðurstöður um þátttöku borgarbúa í BR og Bh eru skoðar er vert að hafa í huga að rétt ríflega þriðjungur svarenda í könnun Félagsvísindastofnunar (34% fyrir BR og 37% fyrir Bh), sögðust ekki þekkja til verkefnanna og hafa þar af leiðandi ekki tekið þátt í þeim. Til að gefa betri mynd af almennri þátttöku í verkefnum eru hér birtar tölur um virkni íbúa á vefjum BR og Bh fyrir tvo hópa: 1) alla svarendur í könnun Félagsvísindastofnunar, bæði þá sem þekkja til og hafa heyrt um verkefni og þá sem gera það ekki, og 2) aðeins þá svarendur í könnuninni sem þekkja til eða hafa heyrt um verkefni. Í töflum 8 og 9 má sjá yfirlit um þátttöku og virkni íbúa Reykjavíkur á vefjum BR og Bh.

Tafla 8. Þátttaka og virkni íbúa á vef BR (%)

	Já	Nei	Alls
Allir svarendur í könnun (N=1301):			
Hefur forgangsráðað hugmynd á vef BR:	20	80	100
Hefur forgangsráðað tvisvar eða oftár:	9	91	100
Hefur lagt fram hugmynd á vef BR:	11	89	100
Hefur lagt fram hugmynd tvisvar eða oftár:	4	96	100
Hugmynd hefur fengið framgang á vef BR:	3	97	100
Tvær eða fleiri hugmyndir hafa fengið framgang:	<1	>99	100
Svarendur sem þekkja til eða hafa heyrt um BR (N= 865):			
Hefur forgangsráðað hugmynd á vef BR:	31	69	100
Hefur forgangsráðað tvisvar eða oftár:	14	86	100
Hefur lagt fram hugmynd á vef BR:	17	83	100
Hefur lagt fram hugmynd tvisvar eða oftár:	5	95	100
Hugmynd hefur fengið framgang á vef BR:	4	96	100
Tvær eða fleiri hugmyndir hafa fengið framgang:	<1	>99	100

Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 16,18, 21 og 24.

Tafla 9. Þátttaka og virkni íbúa á vef Bh (%)

	Já	Nei	Alls
Allir svarendur í könnun (N=1291):			
Hefur kosið um tillögu (hugmynd) á vef Bh:	21	79	100
Hefur kosið um tillögu tvisvar eða oftár:	9	91	100
Hefur sett tillögu (hugmynd) á vef Bh:	9	91	100
Hefur sett tillögu á vef tvisvar eða oftár:	2	98	100
Tillaga hefur fengið framgang á vef Bh:	3	97	100
Tvær eða fleiri tillögur hafa fengið framgang:	<1	>99	100
Tillaga (hugmynd) hefur hlotið kosningu:	2	98	100
Svarendur sem þekkja til eða hafa heyrt um Bh (N= 817):			
Hefur kosið um tillögu (hugmynd) á vef Bh:	34	66	100
Hefur kosið um tillögu tvisvar eða oftár:	14	86	100
Hefur sett tillögu (hugmynd) á vef Bh:	14	86	100
Hefur sett tillögu á vef tvisvar eða oftár:	4	96	100
Tillaga hefur fengið framgang á vef Bh:	5	95	100
Tvær eða fleiri tillögur hafa fengið framgang:	<1	>99	100
Tillaga (hugmynd) hefur hlotið kosningu:	4	96	100

Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 28, 30, 33, 36 og 38.

Eins og töflur 8 og 9 sýna þá hefur um fimmtungur allra Reykvíkinga nýtt sér vinsælustu þátttökuformin á verkefnum tveimur, þ.e. forgangsraðað hugmynd á vef BR og kosið um tillögu á vef Bh í því sem má kalla forval fyrir hverfakosningarnar. Þessar þátttökutölur um virkni í BR og Bh má setja í samhengi við upplýsingar sem komu fram í töflu 1 (í kafla 2) sem sýndi yfirlit um þátttökuaðferðir sem íbúar íslenskra sveitarfélaga hafa nýtt sér til að hafa áhrif á ákvörðun í sínu sveitarfélagi. Þar kom fram að í stærri sveitarfélögum (með yfir 10.000 íbúa) sögðust 26% íbúa hafa reynt að hafa áhrif á ákvarðanatöku í sínu sveitarfélagi með því að taka þátt í umræðum á vef. Sé miðað við alla íbúa Reykjavíkur er þátttaka á samráðsvefjum BR og Bh aðeins undir því hlutfalli.

Ef hins vegar er rýnt í svör borgarbúa sem þekkja til eða hafa heyrt um BR má sjá að í þeim hópi hafa 31% forgangsraðað hugmynd á vef BR, 17% lagt fram hugmynd, og hjá 4% svarenda hefur hugmynd fengið framgang og verið tekin til afgreiðslu hjá fagráðum borgarinnar. Samskonar tölur fyrir Bh sýna að 34% svarenda hafa kosið um tillögu á vef Bh og 14% hafa lagt inn tillögu á vefinn. Hjá 5% svarenda hefur framlögð tillaga á vef Bh fengið framgang og verið stillt upp sem verkefnistillögu í kosningum Bh. Hjá 4% svarenda hefur tillaga síðan verið endanlega samþykkt í kosningum Bh. Eins og ofangreindar tölur sýna er þátttaka og virkni borgarbúa í verkefnum tveimur sambærileg.

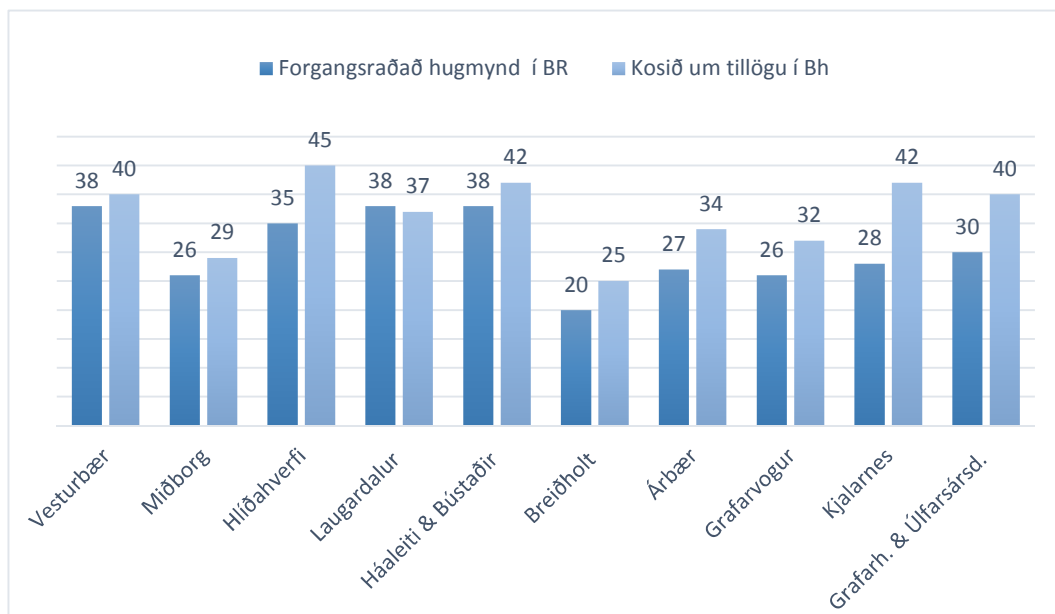
Þeir svarendur sem þekktu til eða höfðu heyrt um BR og Bh en höfðu ekki tekið þátt voru spurðir af hverju þeir hefðu ekki nýtt sér þátttökuúrræðin sem vefsíður verkefnanna bjóða upp á (könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 20, 23, 32 og 35). Svarendur tilgreindu ýmsar ástæður en svörin fyrir verkefnin tvö voru nokkuð samhljóma. Algengastu ástæðurnar fyrir því að hafa ekki nýtt sér þátttökuúrræðin var sú að viðkomandi hafði ekki vitað að það væri hægt, aldrei farið inn á vefsíður verkefnanna og kynnt sér möguleikann og að kynna þyrfti verkefnin og vefsíðurnar betur. Tímaskortur, áhugaleysi og að ekkert brynni á svarendum varðandi borgarmálin voru líka tilgreind. En innan við 5% svarenda í þessum hóp tilgreindu að vefkerfi verkefnanna væru of flókin eða ekki nógu aðgengileg til að taka þátt.

Þegar rýnt er í bakgrunn þeirra sem hafa tekið þátt í BR og Bh má sjá breytileika eftir tegund þátttöku/virkni og verkefnanna tveggja (könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 19, 22, 31, og 34). Almennt er lítil munur á þátttöku karla og kvenna í verkefnunum tveimur. Þegar kemur að forgangsöröðun hugmynda í BR og að kjósa um tillögur í Bh er aldurshópurinn 30-44 ára virkastur en minnst þátttaka er meðal 60 ára og eldri, og er fyrri hópurinn tvisvar sinnum virkari en sá síðari. Heimili með börn eru mun virkari en heimili þar sem engin börn eru, og háskólamenntaðir og tekjuhærrir eru mun virkari í að forgangsraða hugmyndum og kjósa um tillögur en þeir sem hafa styttri skólagöngu og lægri tekjur.

Þegar virkni við að setja inn hugmyndir á BR og tillögur á Bh er skoðuð má sjá aðeins aðra dreifingu eftir bakgrunnsbreytunum. Sem fyrr skipta menntun og tekjur miklu máli hvað varðar að setja hugmyndir inn í BR, en varðandi að leggja inn tillögur á Bh er munurinn á menntunar- og tekjuhópum hverfandi. Í BR er enn munur á barnafjölskyldum og barnlausum heimilum en hann er ekki marktækur þegar kemur að því að setja inn tillögur í Bh. Sá aldurshópur sem er virkastur við að setja inn hugmyndir í BR og Bh eru einstaklingar á aldrinum 45-59 ára, en sá aldurshópur sem er minnst virkur við að setja inn tillögur á Bh eru einstaklingar á aldrinum 18-29 ára. Þessar niðurstöður um mikilvægi aldurs og hina miklu virkni millialdurshópanna þegar kemur að vikni bogarbúa á vefjum BR og BR eru í samræmi við upplýsingar um þátttöku í hverfakosningum Bh. Auk þess eru þessar niðurstöður í samræmi við rannsóknir sem sýna að líkur á þátttöku og virkni aukast eftir því sem menntun og tekjur eru hærrir.

Þegar rýnt er í virkni íbúa á samráðsvefjum BR og Bh eftir borgarhverfum er aðeins um að ræða marktækan mun milli hverfa þegar kemur að því að forgangsraða hugmyndum í BR og kjósa um tillögur á Bh (forgangsraða hugmyndum í forvali fyrir hverfakosningar). Á mynd 4 má sjá virkni íbúa fyrir þessi tvær tegundir þátttöku eftir borgarhverfum og byggja niðurstöðurnar á svörum íbúa sem þekkja til eða hafa heyrt um verkefnin.

Mynd 4. Virkni íbúa á samráðsvefjum BR og Bh eftir borgarhverfum (%) meðal þeirra sem þekkja til eða hafa heyrt um verkefni



Könnun Félagsvísindastofnunar, tafla 22 (N=855) og tafla 34 (N=788).

Þátttaka og virkni á vef BR er meiri meðal íbúa í hverfunum miðsvæðis í borginni en þó ekki í miðborginni sjálfri. Þátttaka og virkni á vef Bh er öllu jafnari milli hverfa borgarinnar. Þátttaka og virkni í verkefnum tveimur er hlutfallslega minnst meðal íbúa í Breiðholti, rétt eins og þegar þátttaka í árlegum hverfakosningum í Bh er skoðuð. Þar sem aldur, menntun og tekjur hafa afgerandi áhrif á þátttöku og virkni í verkefnum má ætla að íbúasamsetning í hverfunum út frá þessum þáttum skýri að tölurverðum hluta breytileikann í þátttöku milli borgarhverfa.

Samantekt:

- Yfirmarkmið BR og Bh er að auka samráð og samtal íbúa og borgaryfirvalda um borgarmálefni og efla þannig þátttökulýðræði í Reykjavík. Ekki liggur fyrir í hverju aukningin átti að felast.
- Sé miðað við fyrri rannsóknir um þátttöku íbúa í umræðum á vef, til að hafa áhrif í sínu sveitarfélagi, þá sýna gögnin í þessari úttekt að tilkoma BR og Bh hefur ekki falið sér aukna þátttöku og virkni.
- Bakgrunnsgreining á þeim sem hafa verið virkir á samráðsvefjum BR og Bh sýnir að háskólamenntaðir, tekjuhærri og einstaklingar í millialdurshópnum eru virkastir. Athygli vekur að þátttaka er minnst í Breiðholti en það er fjölmennasta hverfi borgarinnar og jafnframt það hverfi þar sem hlutfall fólks af erlendum uppruna er hvað hæst. Þessar niðurstöður um þátttöku í BR og

Bh eru í samræmi við rannsóknir sem sýna að líkur á þátttöku og virkni íbúa aukast eftir því sem menntun og tekjur eru hærra, og að erfitt getur reynst að ná til innflytjenda.

- Þátttaka í BR og Bh er mest í þeim samfélagshópum sem almennt hafa verið virkastir hvað varðar pólitíska þátttöku og virkni.
- Yngstu og elstu aldurshóparnir eru síður að nýta þátttökumöguleikann sem verkefni bjóða upp. Það sýnir að jafnvel rafrænt samráðsform verkefnanna er ekki sérstaklega að höfða til yngstu kynslóðarinnar sem oft er kölluð tölvukynslóðin.
- Af framansögðu er ljóst að tilkoma BR og Bh hefur fjögað samráðsleiðum fyrir þá samfélagshópa í Reykjavík sem þegar voru virkir en síður náð til íbúa sem almennt hafa verið minna virkir og síður tekið þátt í íbúasamráði.

4.3 Viðhorf íbúa, kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnsýslunnar

Þegar spurt var um ánægju almennt með verkefni BR og Bh var þó nokkur munur á svörum íbúa, kjörinna fulltrúa borgarinnar og starfsmanna stjórnsýslunnar eins og sjá má í töflu 10. Aftur eru svör borgarbúa tvískipt: 1) allir svaendur í könnun Félagsvísindastofnunar og 2) aðeins þeir svaendur sem þekkja til eða hafa heyrt um BR og Bh.

Tafla 10. Ánægja með BR og Bh (%)

	Frekar eða mjög ánægð(ur)	Hvorki né óánægð(ur)	Frekar eða mjög óánægð(ur)	Þekkir ekki	Alls	N
Betri Reykjavík:						
Íbúar:	42	17	5	36	100	1314
Íbúar sem þekkja til/heyrt um BR:	67	26	7	0	100	775
Kjörnir fulltrúar:	47	40	13	0	100	15
Starfsmenn stjórnsýslu:	46	17	37	0	100	41
Betri hverfi:						
Íbúar:	41	15	4	40	100	1239
Íbúar sem þekkja til/heyrt um Bh:	69	24	7	0	100	743
Kjörnir fulltrúar	67	26	7	0	100	15
Starfsmenn stjórnsýslu:	42	32	19	0	100	41

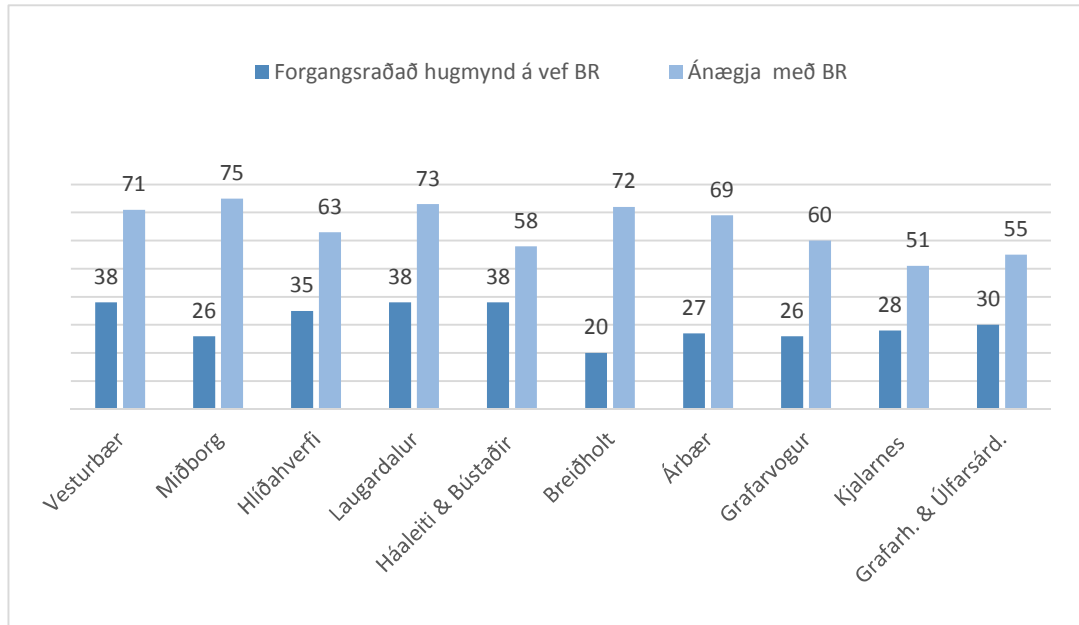
Könnun Félagsvísindastofnunar, töflur 26 og 40, og könnun Stofnunar stjórnsýslufræða og stjórn mála meðal kjörinna fulltrúa og starfsmanna borgarinnar.

Í heildina segjast rétt ríflega 40% íbúa Reykjavíkur vera ánægð með BR og Bh. En meðal borgarbúa sem þekkja til eða hafa heyrt um BR og Bh eru tveir af hverjum þremur ánægðir með verkefnin tvö, 67% með BR, og 69% með Bh. Þegar svör fulltrúa borgaryfirvalda eru skoðuð má sjá mun á svörum kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnarsýslunnar, og ólíkt því sem gerist meðal borgarbúa er munur á viðhorfum fulltrúa borgaryfirvalda milli verkefnanna tveggja. Kjörnir fulltúar eru ánægðari með verkefnin en starfsmenn stjórnarsýslunnar, sérstaklega með Bh þar sem 67% kjörinna fulltrúa lýsa yfir ánægju meðan 42% svarenda í hópi starfsmanna segjast frekar eða mjög ánægðir. Ánægja kjörinna fulltrúa með BR er mun minni þar sem 47% þeirra lýsa yfir ánægju með verkefnið og eru starfsmenn stjórnarsýslunnar álíka ánægðir með BR, eða 46%. Það vekur athygli að 37% svarenda í hópi starfsmanna stjórnarsýslunnar segjast vera frekar eða mjög óánægðir með BR.

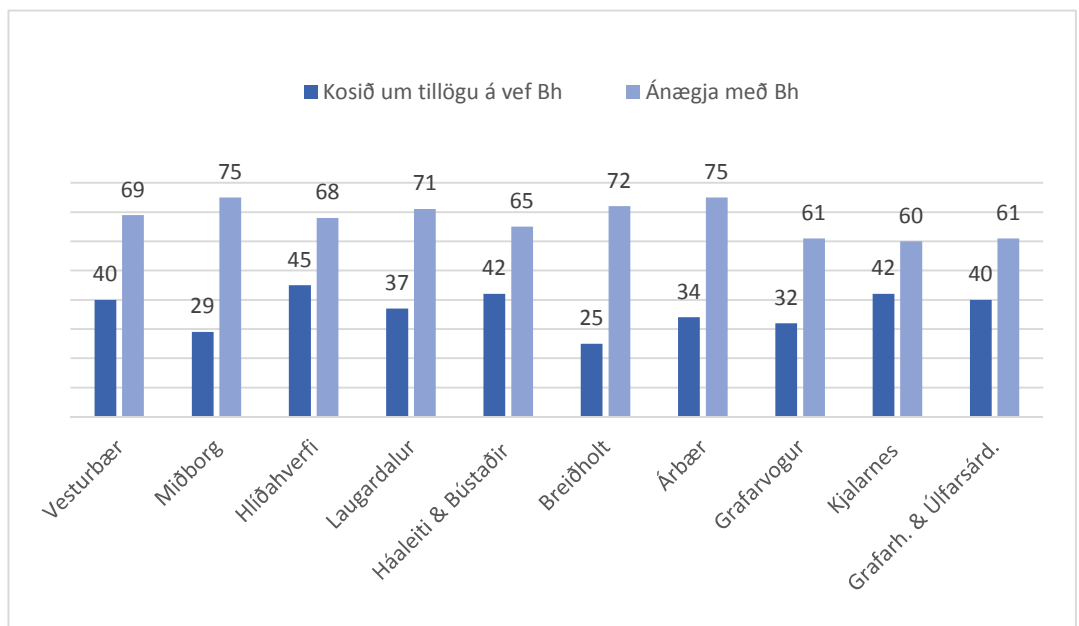
Þegar bakgrunnsbreytur eru skoðaðar í hópi borgarbúa sem þekkja til eða höfðu heyrt um BR og Bh (töflur 27 og 41 í könnun Félagsvísindastofnunar) má sjá að ánægja með verkefnin minnkar með hækkandi aldri. Ánægja með bæði verkefnin er mest meðal yngsta aldurshópsins en yfir 70% svarenda í aldurshópnum 18-29 ára og 30-44 ára lýstu yfir ánægju með BR og Bh. Í aldurshópnum 60 ára og eldri sögðust 57% vera mjög eða frekar ánægð með BR meðan 65% lýstu yfir ánægju með Bh. Einnig var marktækur munur á svörum eftir því hvort börn voru á heimilinu eða ekki. Einstaklingar með börn á heimilinu lýstu yfir meiri ánægju með bæði verkefnin. Hins vegar var hvorki munur eftir kyni né hjúskaparstöðu. Hvorki menntun né tekjur hafa afgerandi áhrif á ánægju borgarbúa með BR og Bh eins og reyndin er varðandi þekkingu á og þátttöku í verkefnunum. Munur á ánægju með verkefnin milli borgarhverfa er ekki tölfræðilega marktækur, en íbúar miðborgarinnar eru ánægðastir með verkefnin tvö, eða 75%. Ánægja með verkefnin er þó ekki bundin við hverfin miðsvæðis í borginni því ánægja íbúa í Breiðholti og Árbænum er einungis litlu minni en þeirra sem búa í miðborginni. Hins vegar eru íbúar Grafarvogs, Grafarholts, Úlfarsárdals og Kjalarness síður ánægðir en aðeins 51% svarenda á Kjalarnesi lýstu yfir ánægju með BR og 60% með ánægju með Bh.

Sú spurning vaknar á hverju svör borgarbúa byggjast þegar þeir segjast vera ánægðir með BR og Bh og hvort ánægjan endurspeglir áhuga þeirra og þátttöku. Myndir 5 og 6 hér að neðan sýna annars vegar þátttöku (að forgangsraða hugmynd í BR og kjósa um tillögu í Bh) og hins vegar ánægju meðal þeirra sem þekkja til eða hafa heyrt um verkefnin. Eins og fram kemur á myndinni er ekki endilega samræmi milli þátttöku í BR og Bh og ánægju borgarbúa. Sérstaka athygli vekja Breiðholt og Miðborg en þar er þátttaka með því minnsta sem gerist en ánægja eigi að síður með mesta móti.

Mynd 5. Virkni á vef og ánægja með BR eftir borgarhverfum (%)



Mynd 6. Virkni á vef og ánægja með Bh eftir borgarhverfum (%)



Samantekt:

- Almenn ánægja er með BR og Bh meðal borgarbúa sem þekkja til þeirra og þeirra sem hafa heyrt um þau.
- Gögnin sýna hins vegar að ánægja og virkni fara ekki endilega saman. Það sést á því að ánægjan er mest í yngsta aldurshópnum sem einna síst hefur nýtt sér

Þátttökumöguleikann sem verkefnin bjóða upp á. Einnig kemur þetta berlega fram þegar virkni og ánægja með verkefnin er skoðuð eftir borgarhverfum þar sem þátttakan er minnst í Breiðholti og miðborginni en ánægjan með verkefnin einna mest. Þetta má hugsanlega túlka þannig að íbúar Reykjavíkurborgar séu ánægðir með að þátttökumöguleikinn sé fyrir hendi þótt þeir séu ekki endilega að nýta hann.

- Kjörnir fulltrúar borgarinnar deila ánægju á Bh með borgarbúum en eru mun síður ánægðir með BR. Það vekur athygli að starfsmenn stjórnarsýslu borgarinnar eru mun síður ánægðir með BR og Bh en borgarbúar, sem segir að verkefnin horfi örðuvísi við þeim sem sjá um framkvæmdina en almennum borgarbúum. Þessir munur rennir stoðum undir það sem áður hefur komið fram í skýrslunni og snýr að álitamálum varðandi undirbúning og framkvæmd verkefnanna.

4.4 Önnur atriði

Í könnuninni meðal kjörinna fulltrúa og starfsmanna borgarinnar var auk þess spurt um eftirfarandi atriði: 1) verkaskiptingu milli stjórnmalanna og stjórnarsýslunnar varðandi íbúasamráð og framkvæmdir í nærumhverfinu; 2) hvernig framkvæmd gegnsæis hefði tekist hjá borginni og nefnd til sögunnar fjögur meginkerfi: vefur Reykjavíkurborgar, rafræn Reykjavík/mínar síður, Borgarvefsjá og vefir Höfuðborgarstofu. Það má sjá niðurstöður fyrir þessar spurningar í töflum 6 - 8 í viðauka.

5. kafli: Ábendingar og lærdómur

Þáttökulýðræði og umræðulýðræði. Yfirmarkmið BR og Bh er þáttökulýðræði og umræðulýðræði. BR er hugmyndabrunnur þar sem samræða á sér stað milli borgarbúa frekar en eiginlegur samráðsvettvangur þar sem samræða á sér stað milli borgarbúa og borgaryfirvalda. Bh felur í sér þáttökufjarlagagerð þar sem valdframsal á sér stað á afmörkuðu sviði með bindandi kosningu um fjármagn og fellur því formlega undir skilgreiningar þáttökulýðræðis. Hins vegar hefur þátttaka í hverfakosningum Bh verið mest meðal samfélagshópa sem nýta sér önnur þátttökuúræði til að hafa áhrif í sínu sveitarfélagi. Ekki virðist hafa tekist að virkja nýja hópa til þátttöku þannig að tryggt sé að samráðið og samtalið í verkefnunum endurspegli hugmyndir, tillögur og óskir frá öllum borgurum eins og lýðræðislegt stjórnarform gerir kröfur um. Hin formlega tilvist þátttökumöguleikans með samráðsvefnum er ekki sjálfkrafa trygging fyrir lýðræði og er það ein helsta áskorun borgaryfirvalda í verkefnunum BR og Bh að leita leiða til að virkja fleiri hópa til þátttöku.

Undirbúningur. Við undirbúning og framkvæmd verkefna sem krefjast opinberra útgjalda þarf að vanda til verka svo sem varðandi markmiðasetningu, að hlutverk og

ábyrgð verkefnisaðila séu skilgreind, og verkferlar og boðleiðir útlistaðir til að tryggja skilvirka framkvæmd og góða nýtingu fjármuna. Eðlilegt er að verkefnisskýring liggja fyrir þegar farið er af stað með ný verkefni þar sem þau eru rökstudd, markmið og verkferlar skilgreind, mælistikur og árangursmat útfært. Út frá ofangreinum atriðum hefði mátt standa betur að undirbúningi verkefnanna BR og Bh.

Kynningarmál. Ríflega fjórðungur borgarbúa þekkja vel eða mjög vel til verkefnanna BR (27%) og Bh (29%), rúmlega þriðjungur hefur heyrt af þeim og annar þriðjungur þekkir ekki til þeirra. Borgin hefur leitast við að halda kostnaði við kynningar í lágmarki en hefur ekki sett sér viðmið um kynningarmálin eða hvað teljist ásættanlegt í þeim efnum. Svo virðist sem ekki sé samstaða um kynningarmál BR og Bh meðal borgaryfirvalda og er óánægja með hana áberandi meðal kjörinna fulltrúa. Borgin þarf að huga að skilvirkum leiðum til kynningar á verkefnunum til að þau þjóni tilgangi sínum sem lýðræðisverkefni og til að tryggja hámarksnýtingu á því fé sem varið er til þeirra.

Framsetning og aðgengileiki BR og Bh. Algengustu ástæður þeirra sem ekki hafa nýtt sér BR og Bh er þekkingarleysi á verkefnunum og þátttökumöguleikum á vefsíðum þeirra. Einungis lítill minnihluti ber við flóknum eða óaðgengilegum vefsíðum. Ekki er þó hægt að fullyrða að það eigi við um þann hóp sem aldrei hefur farið inn á síðurnar. Tvískipting verkefnanna BR og Bh er nokkuð flókin og dæmi um að íbúar geri ekki greinarmun á þeim. Vefsíðurnar eru tengdar við *Google translate* og er það viðleitni til að gera vefina aðgengilega fólki sem ekki skilur íslensku. Skoða þarf nánar hvort sú lausn tryggir aðgengi íbúa af erlendum uppruna að samráðinu. Ekki eru úrræði fyrir fólk með aðrar sérþarfir. Ástæða er til að huga að aðgengismálum í BR og Bh.

Þátttaka í BR og Bh. Erfitt er að meta þátttöku í BR og Bh nema hafa skilgreind viðmið. Um fjórðungur íbúa hefur forgangsraðað hugmynd á BR og kosið um tillögu á Bh en þriðjungur íbúa sé einungis miðað við þá sem þekkja til verkefnanna. Ef miðað er við önnur þátttökuform þar sem íbúar hafa reynt að hafa áhrif á nærumhverfi sitt eru þetta sambærilegar tölur en fyrirbyggjandi rannsóknir sýna að um fjórðungur í stórum sveitarfélögum (með yfir 10.000 íbúa) hafa reynt að hafa áhrif á ákvarðanatöku með því að taka þátt í umræðum á vef.

Þátttaka íbúa á samráðsvefjunum er mismunandi eftir búsetu og þjóðfélagshópum. Háskólamenntaðir, tekjuhærri, barnafólk og fólk aldrinum 30-59 ára eru virkari en aðrir og lítill virkni er í yngsta og elsta aldurshópnum. Á það sérstaklega við um BR en í minna mæli um Bh. Þátttaka er minnst í fjölmennasta hverfi borgarinnar, Breiðholti, þar sem hlutfall fólks af erlendum uppruna er með því hæsta í borginni. Svo virðist sem sömu hópar séu að taka þátt í BR og Bh og nýta sér aðra þátttökumöguleika til að hafa áhrif á opinbera ákvarðanatöku. Ekki verður séð að BR og Bh hafi náð að breikka hópinn, fremur að bjóða upp á nýtt form/vettvang fyrir þátttöku og leiðir til að hafa áhrif á opinbera ákvörðunartöku. Reykjavíkurborg þarf að huga vel því að hvernig hægt er að virkja jaðarhópa til þátttöku.

Framkvæmd. Framkvæmd verkefnanna er óþarflega ósveigjanleg. Í BR eru efstu hugmyndirnar teknar til umfjöllunar í borgarkerfinu óháð gæðum þeirra eða fjölda íbúa

á bak við þær. Í Bh er tímarammi ferilsins stuttur en samráðið við íbúa er þó meira þar en í BR. Kosningakerfi Bh mætti skýra betur á vefsvæði verkefnisins. BR er opið öllum óháð búsetu en ekki bara Reykvíkum án þess að það hafi verið rökstutt sérstaklega. Kerfið er því opið fyrir því að skipulagðir hópar beiti sér og nái sínum markmiðum fram, jafnvel á kostnað annarra hópa. Þessum atriðum þarf að bregðast við.

Væntingar og ánægja. Um fjórir af hverjum tíu borgarbúum eru ánægðir með BR og Bh en sé einungis miðað við þá sem þekkja til verkefnanna eru um tveir þriðju borgarbúa ánægðir. Viðhorf kjörinna fulltrúa og starfsmanna stjórnarsýslu borgarinnar eru mismunandi og endurspeglar ákveðinn skoðanamun milli þeirra. Kjörnir fulltrúar eru ánægir með Bh en síður með BR. Tæplega helmingur starfsmanna stjórnarsýslu er ánægður með BR og örlítið færri eru ánægðir með Bh. Á sama tíma er óánægja starfsmanna meiri með BR en Bh. Mikilvægt er að gera greinarmun á mælingum á árangri og ánægju. Árangursmæling byggist á hlutlægum viðmiðunum en ánægjumæling á huglægum.

Tilkostnaður. Engin viðmið liggja fyrir um árangur með hliðsjón af kostnaði Reykjavíkurborgar, bæði beinum og óbeinum kostnaði, sem og þátttöku og ánægju borgarbúa og borgaryfirvalda. Borgin þarf að setja sér viðmið í þessum efnum svo sem hve miklum tíma og mannafla sé réttlætunlegt að verja í verkefni miðað við ávinninginn af þeim.

Rafrænt samráð, frammistaða og sóknarfæri. Mikill einhugur og áhugi er meðal borgarbúa og borgaryfirvalda um að samráð sé viðhaft um málefni í nærumhverfi borgarbúa. Tilkoma BR og Bh og upplýsingagjöf á vefsvæðum verkefnanna koma til móts við áhuga og væntingar borgarbúa um rafrænt íbúasamráð og upplýsingagjöf. Yfirgnæfandi meirihluti íslenskra heimila er nettengdur og netið er orðið ein helsta leið almennings til að afla sér upplýsinga. Engu að síður er frammistaða Íslands slök í mælingu Sameinuðu þjóðanna á rafrænni stjórnarsýsluvísitölu og þátttökuvísitölu. Þarna ættu að vera sóknarfæri fyrir Reykjavík sem stærsta sveitarfélag landsins að hafa ákveðið frumkvæði. Ný upplýsingastefna borgarinnar er skref í rétta átt og þar er stuttlega vikið að samráði (gr. 5.5) en stefnan snýr þó aðallega að upplýsingamiðlun og upplýsingaflæði (Reykjavíkurborg 2015b).

Ábrif á rafræna þjónustu og lýðræði í Reykjavíkurborg. Verkefni BR og Bh eru viðbót við þá rafrænu þjónustu sem Reykjavíkurborg hefur byggt upp, svo sem *Borgarlandið*. Æskilegt væri að samhæfa og einfalda núverandi kerfi til að heildstæðari þjónusta og viðmót fái, bæði fyrir stjórnun borgarinnar og til að bæta upplýsingagjöf fyrir íbúa. Þá er æskilegt að skýra mörkin á milli mismunandi þátttökuleiða svo sem BR, Bh og Borgarlandsins.

BR og Bh hafa verið í sviðsljósinu sem dæmi um lýðræðisáhuga Reykjavíkurborgar en þau taka aðeins til áhrifa íbúa á mjög afmörkuðum sviðum. Áherslan á þau gæti hafa dregið athyglina frá annarri lýðræðisuppbyggingu og stærri verkefnum þar sem eðlilegt væri að hafa samráð við íbúa. Eðlilegt er að borgaryfirvöld hugi að leiðum til samráðs fyrir stærri og yfirgripsmeiri mál en BR og Bh ná til.

Heimildir

- Anna Guðrún Björnsdóttir (2012). „Íbúalýðræði – yfir og allt um kring“. *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands.
- Beetham, D. (1996). „Theorising democracy and local government“. Í D. King & G. Stoker (ritstj.), *Rethinking local democracy* (bls. 28-49). London: Macmillan
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2010). *Betri Reykjavík – tillaga til borgarráðs*. R10060063 141.
- Borgarstjórnin í Reykjavík (2011). *Tillaga borgarstjóra vegna samráðsvefjarins Betri Reykjavík*. R10060063 141.
- Bouckaert, G. og Van Dooren, W. (2009). „Performance measurement and management in public sector organizations“. Í T. Boivaird & E. Löffler (ritstj.), *Public management and governance* (bls. 151-163). London: Routledge.
- Eggert Ólafsson (2007). *Rafræn opinber þjónusta. Matsaðferðir og staða Íslands*. Óbirt MPA-ritgerð. Reykjavík, Háskóli Íslands, Stjórn málafræðideild.
- Eggert Ólafsson og Guðfinna Kristjánsdóttir (2012). „Netið sem tæki í þágu íbúalýðræðis“. *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands.
- Fjárhagaáætlun Reykjavíkurborgar 2012, 2013, 2014 og 2015: Sótt af vef 17. nóvember 2015:
[http://reykjavik.is/fjarhagsaaetlun-reykjavikurborgar-2015-myndraen-
framsetning-org](http://reykjavik.is/fjarhagsaaetlun-reykjavikurborgar-2015-myndraen-framsetning-org)
[http://reykjavik.is/fjarhagsaaetlun-reykjavikurborgar-2014-myndraen-
framsetning](http://reykjavik.is/fjarhagsaaetlun-reykjavikurborgar-2014-myndraen-
framsetning)
<http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4865>
<http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4347>
- Gunnar Helgi Kristinsson (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Háskólaútgáfan. 2014.
- Hagstofa Íslands (2015). Tölvu- og netnotkun á Íslandi og í öðrum Evrópulöndum 2014. Hag tíðindi. 2015:1. Sótt 4. desember 2015 af <http://www.hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=55038>
- Hilmar Magnússon (2012, 23 maí). *Rafrænar kosningar um Betri hverfi. Markmið og sambæfing* (glærुकyning). Sótt 24. október 2015 af: [http://www.sky.is/images/stories/2012_SkjolOgMyndir/16_RafrIbuakosninga
r/BRBH-Hilmar-stutt.pdf](http://www.sky.is/images/stories/2012_SkjolOgMyndir/16_RafrIbuakosningar/BRBH-Hilmar-stutt.pdf)
- Innanríkisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga (2014). Sveitarstjórnar-
kosningar 2014: Hverjar eru ástæður dræmrar kjörsóknar? Sótt 25. nóvember

2015 af:

https://www.innanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Sveutarstjornarkosningar2014_19122014.pdf

Innanríkisráðuneytið (2012). Nefnd um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Vinnuskjal og tillögur. Sótt 10. nóvember 2015 af <http://www.samband.is/media/landstthing-2012/Vinnuskjal-og-tillogur-efling-svstj.pdf>

Jón Gnarr. (2011, 22. október). Betri Reykjavík fyrir fólkið. Fréttablaðið, bls. 16.

Jón Ólafsson (ritstjórn). Höfundar margir. (2014). *Lýðræðistilraunir. Ísland í bruni og endurreisn*. Háskólaútgáfan. 2014. 134 bls.

mbl.is (2010, 4. júní). *Besti Sam óskar eftir betra nafni á meirihlutann*. Sótt 4. nóvember 2015 af:

http://www.mbl.is/frettir/kosning/2010/06/04/besti_sam_oskar_eftir_beta_nafni_a_meirihlutann/

Nýsköpunarvefur (e.d.-a). *Betri hverfi*. Sótt 19. október 2015 af:

<http://nyskopunarvefur.is/node/444>

Nýsköpunarvefur (e.d.-b). *Betri Reykjavík*. Sótt 19. október 2015 af:

http://nyskopunarvefur.is/betri_reykjavik

Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir (2013). „Þátttaka íbúa í gerð fjárhagsáætlunar.“ *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands.

Reykjavíkurborg (2015a). *Betri hverfi 2015: Niðurstöður rafrænna kosninga sem fram fóru dagana 17. til 24. febrúar 2015*. Vefslóð:

http://reykjavik.is/sites/default/files/bh15_2015-skyrsla_um_nidurstodur_kosninga_3.pdf

Reykjavíkurborg (2015b). Upplýsingastefna Reykjavíkurborgar 2015-2020. PDF-skjal. 9 bls. Samþykkt í borgarráði 9. júlí 2015. Vefslóð:

http://reykjavik.is/sites/default/files/upplysingastefna_-_samthykkt.pdf

Reykjavíkurborg (2014a). *Betri hverfi 2014: Niðurstöður rafrænna kosninga sem fram fóru dagana 11. til 18. mars*. Vefslóð:

http://reykjavik.is/sites/default/files/bh14_2014-03-19_nidurstodur_kosninga_-_oll_hverfi.pdf

Reykjavíkurborg (2014b, 14. ágúst). *Minnsta kjörsókn í borgarstjórnarkosningum frá 1928*.

Sótt 15. nóvember 2015 af: <http://reykjavik.is/frettir/minnsta-kjorsokn-i-borgarstjornarkosningum-fra-1928>

Reykjavíkurborg (2013, 4. apríl). *Íbúar kusu verkefni sem fegra og bæta*. Tölfræði íbúakosninganna 2013. Sótt 21. október 2015 af:

http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/betri_hverfi/2013_kosningar/Betri_i_hverfi_2013_-_Fjoeldi_au_kennendra.pdf

- Reykjavíkurborg (2012, 3. apríl). *6.500 manns hafa kosið betri hverfi*. Sótt 30. nóvember 2015 af: http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4880/8496_read-30909/8496_page-30/
- Reykjavíkurborg (2011a). *Þjónustu-og rekstrarsamningur vegna hugmyndavefs fyrir Reykjavíkurborg*. R10060063 141.
- Reykjavíkurborg (2011b). *Samningur um hugmyndavef fyrir Reykjavíkurborg*. R10080037.
- Reykjavíkurborg (2009, 16. desember). *Umhverfi og útvíst efst í huga borgarbúa við forgangsriðun framkvæmda í hverfum*. Sótt 16. janúar 2016 af: http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4531/7790_read-18087/
- Samband íslenskra sveitarfélaga (2010). „Nýtt umhverfi - Ný úrlausnarefni - Ný tækifæri. Umræðugrundvöllur fyrir XXIV. landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga Akureyri 29. september til 1. október 2010“. Sótt 10. nóvember 2015 af <http://www.samband.is/media/landsting-2010/umraedugrundvollur-2010.pdf>
- Sjöfn Vilhelmsdóttir og Gunnar Helgi Kristinsson. (2011). „Democracy and administrative performance.“ Í Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj), *Rannsóknir í félagsvísindum XII: Stjórn málafræðideild* (bls. 136-142). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Skýrslur UNPAN og rannsókir á e-government fyrir árin 2014, 2012, 2010, 2008, 2005, 2004 og 2003 eru til viðmiðunar.
- Svanhildur Eiríksdóttir (2012). *Rættist draumurinn? Um virkni samráðsvefjarins Betri Reykjavík í ljósi íbúahlýðræðis*. Óbirt MA-ritgerð. Reykjavík, Háskóli Íslands, Stjórn málafræðideild.
- Unnur Dís Skaptadóttir (2012). „Þátttaka innflytjenda“. *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands.