

Tillögur vinnuhóps um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu

16. FEBRÚAR 2016

ANDREA HJÁLMSDÓTTIR

ALBERTÍNA FRÍÐBJÖRG ELÍASDÓTTIR

GUÐMUNDUR HEIÐAR FRÍMANNSSON

Tillögur vinnuhóps um íbúalýðræði að forgangsröðun Bæjarstjórnar Akureyrar á verkefnum þeim er lögð eru fram í tillögum hópsins.

Árið 2016 er mælt með að unnið verði að eftirfarandi verkefnum:

1. **Persónukjör.** Vinnuhópurinn leggur til að sett verði í forgang vinnuferli til að mögulegt verði að taka upp persónukjör í kosningum til sveitarstjórnar vorið 2018.
2. **Upplýsingastefna.** Vinnuhópurinn leggur til að strax á árinu 2016 verði lögð drög að upplýsingastefnu í samræmi við tillögur hópsins og þannig verði rafræn samskipti við íbúa formgerð með meira afgerandi hætti en nú er. Þá viljum við ítreka mikilvægi þess að farið verði eftir samþykkt frá 2013 um meira upplýsandi fundargerðir og að frágangi í kringum ritun og fylgiskjöl með fundargerðum verði komið í horf í samræmi við þá samþykkt þegar í stað.
3. **Íbúaráð.** Vinnuhópurinn leggur til að unnið verði að því á árinu að stofna íbúaráð í samræmi við tillögur hópsins.
4. **Fjölga bæjarfulltrúa.** Vinnuhópurinn leggur til að tekin verði ákvörðun um hvort fjölga eigi bæjarfulltrúum í bæjarstjórn Akureyrar eftir næstkomandi sveitastjórnarkosningar vorið 2018 eigi síðar en í lok árs 2016.

Árið 2017 er mælt með að unnið verði að eftirfarandi verkefnum:

1. **Íbúafundir.** Vinnuhópurinn leggur til að komið verði á fót íbúafundum í aðdraganda fjárhagsáætlunargerðar í samræmi við tillögur hópsins. Vinnuhópurinn lítur svo á opnir íbúafundar með þessu sniði muni reynast góður undirbúningur fyrir næstu skref íbúalýðræðis sem felast í þáttökufjárhagsáætlunargerð.

Árið 2018 er mælt með að unnið verði að eftirfarandi verkefnum:

1. **Þáttökufjárhagsáætlunargerð.** Vinnuhópurinn leggur til að Akureyrarbær taki upp vinnubrögð þáttökufjárhagsáætlunargerðar.

Upplýsingagjöf sveitarfélagsins

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að gerð verði upplýsingastefna fyrir Akureyrarbæ. Þar verði meðal annars sérstaklega fjallað um:

- Vandaða meðferð og miðlun upplýsinga frá stjórnsýslunni.
- Vandaða meðferð og miðlun gagna innan stjórnsýslunnar.
- Hvernig best sé að auka gagnvirkt upplýsingaflæði milli sveitarfélagsins og íbúa í gegnum samfélagsmiðla.
- Aðgengi íbúa að fundargerðum á heimasíðu ásamt fundargögnum nema þegar um er að ræða trúnaðargögn.

Greinargerð og rökstuðningur:

Það er fátt jafn mikilvægt í starfsemi opinberra aðila og vönduð meðferð og miðlun upplýsinga, hvort sem er innan og utan stjórnkerfisins. Ákvarðanir sveitarfélaga þurfa að byggjast á bestu fáanlegu upplýsingum hverju sinni og ekki síður eiga íbúar og aðrir hagsmunaaðilar rétt á að vera vel upplýstir um forsendur ákvarðana. Slíkt er undirstaða vandaðrar ákvarðanatöku og samráðs.

Góð upplýsingagjöf snýr einnig að því að íbúar sveitarfélagsins og aðrir geti glöggvað sig á hvað er í gangi í starfsemi sveitarfélagsins hverju sinni og geti nálgast þær upplýsingar á auðveldan hátt. Þá er ekki síður mikilvægt að íbúar viti hvert þeir eigi að snúa sér til að fá svör við spurningum eða koma athugasemdum á framfæri.

Sveitarfélög um allan heim eru farin að nota samfélagsmiðla eins og t.a.m. Facebook og Twitter sem leið til að nálgast íbúa og aðra (t.d. Bonsón, Royo & Ratkai, 2014; Mergel, 2013; Meijer et al, 2012). Það sama hefur átt sér stað á Íslandi og sýnir óformleg könnun að hátt í 70% sveitarfélaga eru nú með Facebook-síður. Þannig eru síðurnar notaðar til að upplýsa, ræða og taka á móti og koma á framfæri upplýsingum sem tengjast búsetu í sveitarfélaginu, eða til að vekja athygli á því hvað sé í gangi hverju sinni. Það er þó ekki nóg að vera bara með Facebook-síðu fyrir sveitarfélagið og setja inn fréttir af heimasíðu sveitarfélagsins hverju sinni. Til að raunverulega virkja samfélagsmiðla sem best skiptir máli að nýta þá í samtal við íbúana. Það er því mikilvægt að setja sér skýra stefnu og stuðla að samskiptum fulltrúa sveitarfélagsins og almennings. Þróun í samskiptum þess opinbera við almenning er að embættismaðurinn er að hverfa frá því að vera passífur sérfræðingur í að vera til aðstoðar einstaklingnum og grasrótinni. Þannig eiga starfsmenn sveitarfélagsins að auka samskipti við íbúa og nota þau tækifæri til að fræða og hvetja íbúa til að taka þátt í samfélaginu. Þannig skiptir máli í því samtali að bera kennsl á og skilgreina vandamál í samvinnu og hvetja til aukins samtals.

Samkvæmt Joseph (2012) eru allar líkur á því að samfélagsmiðlar á netinu muni drífa áfram næsta stig rafrænnar stjórnsýslu. Bonsón, Torres, Royo & Flores (2012) benda einnig á mikilvægi sveitarstjórnarstigsins í samskiptum hins opinbera við almenning og það sé því

mikilvægt að skoða hvernig sveitarfélögin geti hvatt til sem mestrar lýðræðislegrar þátttöku og umræðu og þar telja þau samfélagsmiðla vera mikilvægan hluta þess samtals. Samfélagsmiðlar veita sveitarfélögum möguleika á að kynnast íbúum sínum „persónulega“ í gegnum samtal á meðan hefðbundnir miðlar, svo sem sjónvarp, útvarp og prent eru einhliða. Í gegnum samtal á samfélagsmiðlum geta sveitarfélögin hagnast mjög á því að fá andsvör, hugmyndir og skoðanir sem gætu hjálpað til við að bæta opinbera stefnumótun og þjónustu. Þannig geta sveitarfélögin öðlast mikilvæga þekkingu og meira traust frá íbúunum, auk þess sem íbúar geta öðlast dýpri skilning og þekkingu á þeim verkefnum sem sveitarfélagið vinnur að hverju sinni (Bonsón, Royo & Ratkai, 2014).

Verklagsreglur um meira upplýsandi fundargerðir.

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að tekin verði upp betri vinnubrögð við ritun allra fundargerða sem opinberar eru á vef bæjarins. Þann 5. febrúar 2013 samþykkti bæjarstjórn Akureyrar verklagsreglur um birtingu gagna með fundargerðum á vef Akureyrarbæjar, reglur þessar eru aðgengilegar hér: http://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/FundagerdirFylgisk/Baejarstjorn5feb2013/verklagsreglur_um_birtingu_gagna_med_fundagerdum_a_vef_akureyrarbajar.pdf Eindregið er mælt til þess að farið verði eftir þessum reglum við ritun fundargerða og birtingu þeirra á vef bæjarins og að fundarritarar fái skilgreinda ábyrgð á að eftir þeim sé farið. Þannig verður stjórnsýslan opnari og meira upplýsandi fyrir almenna bæjarbúa og þeir geta með einföldum hætti fylgst með ferlum við ákvarðanatöku. Þá skal leitast eftir að deila gögnum sem lögð eru til grundvallar ákvörðunum innan stjórnsýslunnar á heimasíðu Akureyrar eftir því sem mögulegt er.

Tillaga um íbúaráð á Akureyri valið með slembiúrtaki úr þjóðskrá.

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að stofnað verði íbúaráð þar sem a.m.k. helmingur þátttakenda eru valdir með slembiúrtaki úr íbúaskrá.

Greinargerð og rökstuðningur:

Lagt er til að ráð þetta komi í stað hverfisnefndanna í því formi sem þær eru starfræktar nú. Ljóst er að hverfisnefndirnar hafa ekki virkað eins og lagt var upp með, með örfáum undartekningum þó. Fyrirmynd hverfisnefndanna er að mestu tekin frá miklu fjölmennari borgarsamfélögum en Akureyri, þar sem hvert hverfi fyrir sig er gjarnan fjölmennara en allt samfélagið á Akureyri. Hverfisnefndir Grímseyjar og Hríseyjar yrðu áfram starfandi með sama hætti og áður. Það er mjög mikilvægt að bæjarbúar hafi rödd og vettvang til að koma saman til reglulegra funda og vinna að málum sem eru samfélaginu í heild til framdráttar. Slembiúrtakið yrði þannig valið að fulltrúar allra hverfa ættu fulltrúa sinn í íbúaráðinu, gætt

yrði að kynjasjónarmiðum og aðkomu ólíkra hagsmunahópa, sem dæmi má nefna aldraða, Akureyringa af erlendum uppruna, fatlað fólk og ungt fólk. Mögulegt væri að fulltrúar ólíkra hagsmunaaðila, t.d. atvinnulífs, menntastofnana, íþróttafélaga og menningarlífs ættu sæti í ráðinu – annað hvort fasta fulltrúa eða samráðsfulltrúa sem kallaðir yrðu inn á fundi með reglulegu millibili. Til dæmis væri hægt að horfa til Álaborgar með slíkt íbúasamráð með aðkomu hagsmunaaðila þó þar sé ekki um slembiúrtak að ræða (www.aalborg.dk). Virkni ráðsins fælist ekki síst í því að bæjarstjórn og nefndir bæjarins vísa ákveðnum málum til umsagnar ráðsins, t.d. er varða skipulagsmál, umhverfismál og mótun skólustarfs. Mikilvægt er að hlutverk íbúaráðsins yrði vel skilgreint og skýrt hvernig og hvaða málum ætti að vísa til umsagnar. Lagt er til að íbúaráðið haldi a.m.k. árlega opna fundi í öllum hverfum bæjarins til að gefa íbúum hverfanna tækifæri til að koma hugðarefnum sínum á framfæri. Auðvelt er að sjá fyrir sér að íbúaráðið yrði í virku samstarfi við t.d. foreldraráð grunn- og leikskóla bæjarins.

Valið yrði í íbúaráðið á fjögurra ára fresti þvert á bæjarstjórnarkosningar, þ.e. íbúaráðið starfar 2 ár með hverri bæjarstjórn. Um launað ráð yrði að ræða og má ætla að fastir fulltrúar sem sitja í ráðinu séu a.m.k 9 og svo yrðu tilnefndir fulltrúar hagsmunaaðila sem starfa með ráðinu á hverju starfstímabili. Það má ætla að þegar frekari reynsla er komin á starfshætti ráðsins að uppsetning þess og áherslur muni breytast. Mikilvægt er þó að strax frá upphafi verði lögð áhersla á skilgreina tengiliði við íbúaráðið innan stjórnkerfisins, s.s. hver beri ábyrgð á að koma erindum frá nefndinni áfram innan stjórnkerfis bæjarins og ekki síður erindum frá stjórnkerfinu inn í nefndina. Mikilvægt er að hverfisnefndir Grímseyjar og Hríseyjar hafi skilgreindan tengilið innan íbúaráðsins og öfugt og að þeir tengiliðir sitji ákveðinn fjölda funda á ári hverju.

Þáttökufjárhagsáætlunargerð.

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að teknar verði upp starfsaðferðir þáttökufjárhagsáætlunargerðar hjá Akureyrarkaupstað.

Greinargerð og rökstuðningur:

Þáttökufjárhagsáætlunargerð (e. Participatory Budgeting) var fyrst notuð sem verklag við opinbera fjárhagsáætlunargerð í bænum Porto Alegre í Brasilíu árið 1989. Síðan þá hefur verklag þáttökufjárhagsáætlunargerðar ferðast hratt um heiminn og verið tekið upp á yfir 150 stöðum af ýmsum stærðum og gerðum víðsvegar um heiminn og í öllum heimsálfum (sjá t.d. Baiocchi og Ganuza, 2014; Ganuza og Baiocchi, 2012; Wampler og Hartz-karp, 2012). Það má vera ljóst að virkt íbúalýðræði krefst tíma, bæði kjörinna fulltrúa, embættismanna og sjálfboðaliða, en aðferðin þykir einkar hentug til að auka þátttöku almennra borgara í stefnumótun eigin samfélags, hún eykur skilning á forgangsröðun og gagnsæi í ákvarðanatöku. Um er að ræða frekar einfalda hugmynd sem byggir á beinu lýðræðisferli þar

sem þegar samfélagsins hafa þein forráð yfir opinberu fjármagni (Mark-Viverito og Secondo, 2012). Þátttökufjárhagsáætlunargerð er tæki til að gera almenna borgara virkari í ákvörðunartöku. Reynslan víðsvegar frá hefur sýnt að það er fjölbreyttur hópur fólks sem gjarnan tekur þátt og þá oft fólk sem ekki tekur almennt þátt í pólitísku starfi – aðferðin er gjarnan talin einskonar verkfærakassi til að innleiða lýðræðislegri stjórnunarhætti (Pentead og Spada, 2014; Lerner og Secondo, 2012; Mark-Viverito og Secondo, 2012; Wampler og Hartz-karp, 2012). Ferlið byggir á því að þátttakendur læra hvernig ferli stefnumótunar og fjárhagsáætlunarvinnu fer fram og virkar þannig sem tæki til að gera íbúa virkari í ákvarðanatöku og um leið meðvitaðri um deilingu fjármagns í sveitafélaginu. Það hefur verið nefnt að það ferli sem felst í þátttökufjárhagsáætlunargerð sé tilvalið til að snúa því neikvæða andrúmslofti sem nú ríkir gjarnan í garð stjórn mála og stjórnsýslu almennt. Með þátttöku almennings verða íbúar upplýstari um þá verkferla sem notaðir eru innan stjórnsýslunnar, þeim gefst færri á að verða meðvitaðri um forgangsröðun í sínu sveitafélagi og ákvarðanatöku almennt. Ávallt er um að ræða grundvallarþjónustu sem veitt er í samfélaginu, lögbundna eða ólögbundna (Lerner og Secondo, 2012; Mark-Viverito og Secondo, 2012).

Leiðirnar sem samfélögin og stofnanirnar sem tekið hafa upp verkferla þátttökufjárhagsáætlunargerðar fara eru mjög mismunandi og lögð er áhersla á að hvert samfélag útfæri sína vinnuferla í takt við menningu og aðstæður á hverju svæði fyrir sig. Það getur tekið tíma að slípa ferlið til og mikilvægt er að vilji til þess sé til staðar. The Participatory Budgeting Project eru samtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni (e. Non-Profit Organisation) og halda þau úti ítarlegri upplýsingasíðu um þátttökufjárhagsáætlunargerð. Á heimasíðu samtakanna eru grundvallarleiðbeiningar fyrir þau samfélög sem vilja taka upp slíkt verklag (<http://www.participatorybudgeting.org/>). Þar kemur m.a. fram að innleiðing þátttökufjárhagsáætlunargerðar í fjórum skrefum hafi reynst mörgum sveitafélögum farsæl auk þess sem vænlegt er til árangurs að yfirvöld bæjarins hafi eyrnamerkt ákveðna upphæð til þeirra verkefna sem fyrir valinu verða í þátttökufjárhagsáætlunarferlinu. Þessi fjögur ferli eru eftirfarandi:

- 1) Hugarflugsfundir með íbúum þar sem ræddar eru hugmyndir um verkefni sem íbúar vilja sjá helst verða að veruleika.
- 2) Fólk býður sig fram eða er kosið á vinnufundunum til að vinna tillögurnar áfram í samstarfi við starfsfólk bæjarins til að gera raunhæfnismat og kostnaðaráætlanir.
- 3) Lagðar eru fram hugmyndir að ákveðnum verkefnum sem helst eru líkleg til að komast til framkvæmda.
- 4) Kosið er um þessi tilteknu verkefni.

Þátttökufjárhagsáætlunargerð er talin auka félagslegt réttlæti og hefur reynst afar vel á mörgum þeim stöðum þar sem hún hefur notuð til að auka jöfnuð á meðal íbúa og félagslegt réttlæti (Mark-Viverito og Secondo, 2012). Þá hefur hún verið talin valdeflandi fyrir almenna borgara til lýðræðisþátttöku og hefur þá kosti að íbúar verða virkir í ákvörðunum og sjá

árangur og þannig er byggt upp samstarf við umbjóðendur kjörinna fulltrúa með beinum hætti (Lerner og Secondo, 2012; Mark-Viverito og Secondo, 2012). Mælt er með því að Akureyri taki upp slíkt verklag og stígi þannig stórt skref í átt að auknu beinu íbúalýðræði sem virkað hefur mjög vel víða um heim og sífellt fjölgar þeim stöðum sem taka upp slíkt vinnulag.

Tillaga um borgarafundi í aðdraganda fjárhagsáætlunargerðar.

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að tekið verði upp tilraunaverkefni um opna borgarafundi að minnsta kosti tvisvar sinnum í aðdraganda fjárhagsáætlunarvinnu ár hvert. Fyrst um sinn yrði um það að ræða að fundirnir væru haldnir með hefðbundnu sniði, það er að segja á tilteknum fundarstað, en íbúar gætu einnig nálgast beina útsendingu frá fundunum. Þegar reynsla er komin af þessari tegund borgarfunda er lagt til að unnið verði að frekari útfærslu þannig að íbúar geti tekið þátt í fundunum í gegnum netið. Markmið borgarfunda í tengslum við fjárhagsáætlunargerð er fyrst fremst að auka upplýsingaflæði til íbúa og kynna fyrir þeim um hvers konar ferli er að ræða og þær áherslur sem hver bæjarstjórn hefur á hverjum tíma varðandi forgangsröðun fjármuna í bæjarfélaginu og gefa íbúum bæjarins tækifæri til að koma með tillögur inn í fjárhagsáætlunargerðarferlið.

Lögð verður áhersla á góðar kynningar frá hverri nefnd fyrir sig þannig að íbúar séu vel upplýstir um það ferli sem fjárhagsáætlunargerðin felur í sér, fjármuni og hvernig þeim hefur verið ráðstafað til þessa. Lagt er til að bæjaryfirvöld leggi mikla áherslu á að fá fram hugmyndir íbúanna sem mæta á fundina og gæti hið svokallaða þjóðfundarform hentað vel sem aðferð við slíka vinnu. Hugmyndir íbúa sem fram koma á fundunum verða þá innlegg sem nýtt verður við fjárhagsáætlunargerðina af hálfu kjörinna fulltrúa. Ljóst má vera að ferli sem þetta kallar á gott skipulag og að hin eiginlega vinna með íbúum bæjarins hefjist fyrr en hefðbundinn fjárhagsáætlunarvinna kjörinna fulltrúa þannig að hugmyndir íbúa megi nýta sem raunverulegt innlegg í ferlið. Allir íbúar á Akureyri 16 ára og eldri geta tekið þátt í borgarafundunum.

Íbúafundir með þessu sniði hafa hafa verið haldnir víða um heim og þykja hafa reynst vel þegar kemur að aukinni þátttöku íbúa ekki síst með tilliti til þess að upplýsa íbúa betur um forgangsröðun fjármuna á hverjum tíma og skapa vettvang þar sem samræða um hana milli íbúa og kjörinna fulltrúa getur farið fram (Rutherford, Spurling, Busby og Watts, 2013). Þar sem verkefni með þessu sniði hafa farið fram hefur skilningur almennra íbúa á forgangsröðun bæjaryfirvalda gjarnan aukist og meiri sátt hefur skapast um þær áherslur sem yfirvöld velja á hverjum tíma. Þá hafa aðferðir sem þessar brúað bilið milli kjörinna fulltrúa, embættismanna og almennings sem skapað hefur aukna samræðu í sveitafélögunum og sátt um ákvarðanatöku og aukið fjölbreytileika þess hóps sem kemur að

undirbúningi fjárhagsáætlunar á hverju ári (Rutherford, Spurling, Busby og Watts, 2013; Welton og Hernandez, 2012).

Tillaga um aukinn fjölda fulltrúa í bæjarstjórn Akureyrar

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til að bæjarstjórn Akureyrar samþykki að fulltrúar í bæjarstjórn verði 15 frá og með næstu kosningum en ekki 11 eins og nú er.

Greinargerð og rökstuðningur:

Í *Sveitarstjórnarlögum* (138/2011) 11. gr. segir að í sveitarfélögum sem hafi íbúa á bilinu 10.000 til 49.999 skuli fulltrúar vera á bilinu 11-15. Í 11. gr. segir að fjöldinn skuli ákveðinn í samþykkt skv. 9. gr. Í þeirri grein segir að sveitarstjórn skuli gera sérstaka samþykkt fyrir stjórn og stjórnsýslu sveitarfélagsins. Það er ljóst að lögin knýja ekki á um að fulltrúum fjölgi í bæjarstjórn Akureyrar, en það eru aðrar ástæður sem benda til þess að skynsamlegt kunni að vera að fjölga fulltrúum í bæjarstjórninni.

Gunnar Helgi Kristinsson bendir á að fulltrúar í sveitarstjórn á Íslandi séu mun færri miðað við íbúafjölda en á Norðurlöndum (2014, 41). Í *Sveitarstjórnarlögum* frá 2011 eru viðmiðanir um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn miðað við fjölda íbúa. Í flestum íslenskum sveitarfélögum eru fulltrúar í samræmi við þau lög nema í Reykjavík þar sem þarf að fjölga um 8 fulltrúa til að krafa laganna sé uppfyllt. Fram kemur að íbúar að baki hverjum fulltrúa séu frá 303 á Hornafirði til 7.899 í Reykjavík (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 42-43). Þetta eru mun hærri tölur en á öðrum Norðurlöndum.

Það eru nokkrar ástæður fyrir því að skynsamlegt er að fjölga fulltrúum.

1. Fleiri fulltrúar eru líklegri til að endurspegla kjósendahópinn betur en færri. Það er líklegt að konur, ungir kjósendur, aldraðir og aðrir mikilvægir hópar samfélagsins fái sína fulltrúa ef fulltrúarnir eru fleiri. Sömuleiðis er líklegt að skoðanir verði fjölbreytilegri en ella með fleiri fulltrúum.
2. Fleiri fulltrúar draga úr valdi ríkjandi meirihluta þegar kemur til nýrra kosninga og ólíklegra verður að einn flokkur nái meirihluta í kosningum. Fylgi eins flokks sem fer yfir 44% í núverandi kosningakerfi gerir það mjög líklegt að sá flokkur fái meirihluta í bæjarstjórn. Í kosningunum 2010 fengu stórir flokkar 8% fleiri fulltrúa en fylgi kjósenda gaf tilefni til í bæjarstjórn þar sem fulltrúarnir voru sjö en þar sem þeir voru fleiri þá fengu þeir 5% fleiri fulltrúa. Það er ekki endilega æskilegt í lýðræði að flokkur fái fleiri fulltrúa en fylgið gefur tilefni til.
3. Fleiri fulltrúar gera það mögulegt að bæta upplýsingaflæði á milli bæjarstjórnar og nefnda í bæjarkerfinu. Það getur skipt máli hvernig upplýsingar berast á milli ólíkra stofnana í bæjarkerfi og þess vegna ástæða til að tryggja gott flæði upplýsinga. Með 15 fulltrúum ættu

bæjarfulltrúar að geta verið formenn í öllum föstum nefndum bæjarkerfisins og tryggt að upplýsingar berist beint inn í bæjarstjórn og bæjarráð. Ef formenn mikilvægra nefnda eru ekki bæjarfulltrúar vill oft verða misbrestur á að upplýsingar berist skipulega og vel til bæjarstjórnar.

4. Það er oft notað sem rök gegn fjölgun að hún leiði til aukins kostnaðar. Það er í sjálfu sér rétt að því fylgir aukinn kostnaður að hafa fulltrúana fleiri. En til þess ber að líta að það er ekki náttúrulegt að greiða fyrir setu í bæjarstjórn með sama hætti og nú er gert. En það verður líka að horfa til þess að lýðræðið kostar fé og kostnaður við bæjarstjórn er ekki stór hluti af heildarkostnaði við rekstur bæjarfélags á borð við Akureyri. Það er ekki þannig að bæjarfulltrúar séu ofhaldnir af þeim launum sem þeir þiggja nú. Það er líka hægt að styrkja embættismannakerfið og létta verkum af kjörnum fulltrúum.

5. „Andstaðan við fjölgun fulltrúa á Íslandi á ekki rætur að rekja til almennra lýðræðissjónarmiða heldur til hagsmuna stjórnmalaflokka“ (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 44). Það er eðlilegt að hafa í heiðri sjónarmið lýðræðisins og um leið almannaheilla þótt þau geti stangast á við mótaða og vel varða hagsmuni valdamikilla stjórnmalaflokka.

Tillaga um persónukjör í kosningu til bæjarstjórnar Akureyrar

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að tekið verði upp persónukjör í næstu sveitastjórnarkosningum. Hér eru lagðar fram tvær tillögur þess efnis.

Í *fyrri tillögunni* leggur vinnuhópurinn til að tekið verði upp persónukjör við val á fulltrúum til bæjarstjórnar á Akureyri í samræmi við þingskjal 109 – 103. mál: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til sveitastjórna nr.5/1998, með síðari breytingum er lagt var fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009-2010. Hér má finna umrætt lagafrumvarp: <http://www.althingi.is/altext/pdf/138/s/0109.pdf>

Í *seinni tillögunni* leggur vinnuhópurinn til að tekið verði upp persónukjör með eftirfarandi hætti. Kjörseðlar skulu vera samkvæmt 37. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998. Nöfnum frambjóðenda skal raða eftir stafrófsröð eða eftir hlutkesti, eftir ákvörðun framboðanna. Kjörseðlar skulu vera þannig úr garði gerðir að kjósandi geti valið að kjósa lista eða einstakling á lista.

Báðar tillögurnar ganga út frá því að kjósandi kjósi einn lista eða einstaklinga á einum lista. Ekki er lagt til að gefinn verði kostur á því að kjósa einn lista og velja einstaklinga á öðrum.

Farið er fram á það við innanríkisráðuneytið að það beiti sér fyrir breytingu á *sveitarstjórnarlögum* nr. 138/2011 og *lögum um kosningu til sveitarstjórna* nr. 5/1998 til að mögulegt verði að framkvæma þá tilraun sem hér er lögð til.

1. Lagt er til að svofellt heimildarákvæði komi í X. kafla *sveitarstjórnarlaga* sem ber heitið Samráð við íbúa: „Sveitarstjórnnum er heimilt að sækja um það til innanríkisráðuneytis að viðhafa persónukjör í sveitarstjórnarkosningum. Skal það gert í síðasta lagi einu ári áður en kosning á að fara fram.“
2. Lagt er til að svofellt heimildarákvæði komi í XI. kafla *laga um kosningar til sveitarstjórna*: „Heimili innanríkisráðuneytið persónukjör skal sveitarstjórn leggja fram drög að reglum um hvernig persónukjörinu skuli háttað. Innanríkisráðuneytið skal staðfesta reglurnar.“
3. Akureyrarbær leggur til að valið verði á milli eftirfarandi tillagna að reglum sem gildi um persónukjör að fengnu leyfi innanríkisráðuneytis:

Fyrri tillaga:

Farið verði að tillögum í Frumvarpi til laga um breytingu á lögum um kosningar til sveitastjórna nr.5/1998, með síðari breytingum er lagt var fyrir Alþingi á 138.

löggjafarþingi 2009-2010. Þær tillögur varða bæði uppsetningu kjörseðils, röðun kjósanda á frambjóðendum og talningu atkvæða.

Síðari tillaga:

a) Kjörseðill er settur upp samkvæmt 37. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, með eftirtöldum breytingum: b) Hvert framboð getur ákveðið hvort nöfnum frambjóðenda er raðað eftir stafrófsröð eða hlutkesti. Kjósandi getur ráðstafað atkvæði sínu með tvennum hætti: 1) sett x við listabókstaf, 2) sett x við nafn á einum listanna.

c) Atkvæði sem hver listi hlýtur eru talin skv. 85. gr. *laga um kosningar til sveitarstjórna*. Atkvæði listans og atkvæði hvers frambjóðenda eru heildaratkvæðafjöldi listans. Nöfnum frambjóðenda er raðað á listann skv. niðurstöðum talningar á atkvæðum framjóðenda og þeim samþykktum listans sem komið hefur verið á framfæri við yfirkjörstjórn frá þeim flokki eða flokkum sem standa að listanum. Að öðru leyti gilda þær reglur sem kveðið er á um í lögum.

Greinargerð og rökstuðningur:

Nefndinni virðist nauðsynlegt að gerðar verði breytingar á *sveitarstjórnarlögum* (2011, nr. 138) og *lögum um kosningar til sveitarstjórna* (1998, nr. 5) til að heimila persónukjör í kosningum til sveitarstjórna. Hún leggur því til að bæjarstjórn Akureyrar sendi erindi til innanríkisráðuneytis um það efni. Nefndinni virðist nauðsynlegt að gera þessar breytingar á lögum óháð því hvor leiðin verður farin.

Rökstuðningur fyrir fyrri tillögunni

Í Frumvarpinu sem lagt var fram á Alþingi 2009-2010 er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því. Þessi fyrri tillaga hefur tvo kosti umfram þá síðari: hún gerir ráð fyrir að kjósandi raði frambjóðendum; talning er þannig framkvæmd að atkvæði kjósenda nýtast betur. Vilji kjósenda nær betur fram að ganga en þegar einungis er krossað við eitt nafn á lista. En eins og í síðari tillögunni þá getur kjósandi einungis kosið nöfn af einum lista.

Rökstuðningur fyrir síðari tillögunni

Nefndin leggur til að persónukjörið verði svipað og tíðkað er í Danmörku og Finnlandi. Framboðin geti ráðið því hvort nöfnum á kjörseðlinum verði raðað skv. stafrófsröð eða hlutkesti (Elklit 2011, 1-6; Samband íslenskra sveitarfélaga 2012, 4-9).

Kjósandinn getur ráðstafað atkvæði sínu með tvennum hætti, hann getur kosið listann eins og verið hefur síðustu áratugi eða hann getur kosið einn frambjóðanda.

Hver listi hlýtur atkvæði sem ýmist eru veitt listanum í heild eða einhverjum frambjóðanda hans. Heildaratkvæðafjöldi lista er samanlagður fjöldi atkvæða listans og frambjóðenda á honum. Telja skal sérstaklega fjölda atkvæða frambjóðenda og þeim raðað í samræmi við niðurstöðu kosningarinnar. Gert er ráð fyrir því að hvert framboð geti komið á framfæri við yfirkjörstjórn óskum um reglur sem stuðst skuli við í talningunni. Allar slíkar óskir skulu gerðar opinberar fyrir kosningarnar svo að kjósendur viti að hverju þeir gangi. Dæmi um slíkt væri að raðað skuli í sæti eftir þeirri reglu að konur komi í sæti 1, 3, 5, 7 o.s.frv. en karl í sæti 2, 4, 6 o.s.frv. eða að sá frambjóðandi sem flest atkvæði hlýtur komi í efsta sætið og kynferði þess frambjóðanda ráði því hvernig kynin skiptist á sæti listans ef ætlunin er að konur og karlar skiptist á.

Það er lagt til að stuðst verði við d'Hondt regluna við ákvörðun fjölda fulltrúa þótt ljóst sé að sú regla gagnist stærstu flokkunum best (Gunnar Helgi Kristinsson 2014, 40; Samband íslenskra sveitarfélaga 2012, 6-8). Hér er lagt til að kjósendur geti annað hvort kosið lista í heild eða einn einstakling. Það er ekki lagt til að kjósendur geti bæði kosið lista og einstakling, ýmist á sama lista og þeir kjósa eða öðrum. Rök fyrir þessari tillögu eru fyrst og fremst þau að þessi skipan er líkust því fyrirkomulagi sem tíðkast hefur í kosningum á Íslandi til Alþingis og sveitarstjórna. Viðbótin er einungis sú að gefa kost á að setja kross við nafn eins frambjóðanda í stað þess að velja einn flokk. Það kann að virðast vera lítil breyting og ólíkleg til að hafa miklar breytingar í för með sér. En hafa verður í huga að hún opnar fyrir þann möguleika að kjósa persónur og hafa þar með áhrif á það hvaða einstaklingar lenda í efstu sætum listans og fá mögulega sæti í sveitarstjórn. Fyrirfram verður að telja líklegt að það séu að lang stærstum hluta þeir sem styðja listann sem kjósa einstaklinga á honum. En það verður einnig að teljast líklegt að kjósendur vilji hugsanlega hafa áhrif á það hvar tiltekinn einstaklingur lendir jafnvel þótt þeir séu ekki að öðru leyti reiðubúnir að styðja listann. Þetta er líklegt að gerist þegar kjósendur hafa fengið reynslu af fyrirkomulaginu, í annað og þriðja sinn þegar þeir geta nýtt sér þennan möguleika. Ef listi býður fram slíkan frambjóðanda eða frambjóðendur þá mun það auka atkvæðafjöldann sem listinn hlýtur.

Ein afleiðing af þessu fyrirkomulagi á kosningum er sú að í reynd er röðun á lista eftirlátin þeim sem kjósa einstaklinga en ekki lista. Það er röklega mögulegt í því kerfi sem hér er lagt til að ef allir kjósendur kysu framboð en ekki einstaklinga þá réði tilviljun því hverjir settust efst á listann. Hér er einungis á þetta bent til umhugsunar, ekki vegna þess að það sé líklegt.

En verði þetta kerfi eða annað sem heimilar persónukjör tekið upp hver eru líkleg áhrif þess á kerfið sem fyrir er og hvernig fólk raðaðist í efstu sæti á lista? Það verður að teljast líklegt að fyrstu og augljósustu áhrifin yrðu á notkun prófkjara til að raða á lista. Það er engin ástæða til að halda prófkjör ef raðað er á framboðslista eftir stafrófsröð eða hlutkesti. Það er eftirlátið kjósendum listans á kjördag að raða í sæti. Flokkurinn eða framboðið sem að listanum stendur ákveður hverjir eru á listanum en kjósendur á kjördag röðina. Það verður

að teljast líklegt að þetta fyrirkomulag leiði í reynd til þess að prófkjör verði óþörf, kosningarnar bjóði bæði stuðning við flokk, framboð og einstaklinga, verði bæði hefðbundnar kosningar og prófkjör.

En persónukjör hefur líka aðrar afleiðingar (Davidsson 2007; Hákansson 1999). Það getur haft áhrif á möguleika ólíkra hópa í samfélaginu til að komast til áhrifa í stjórnámálum. Það hafa verið uppi áhyggjur af því að konur eigi erfitt uppdráttar í persónukjöri, sömuleiðis innflytjendur, að þeir sem eru þekktir í samfélaginu ættu auðveldar með að ná í efstu sæti en þeir sem síður eru þekktir, þeir sem eru auðugir ættu auðveldar með að koma sjálfum sér á framfæri en þeir sem minna hefðu milli handanna, að búseta geti haft áhrif á möguleika frambjóðenda til að laða til sín atkvæði, þeir sem sitji í bæjarstjórn og hafi verið leiðtogar séu í sterkari aðstöðu til að fá atkvæði en þeir sem ekki gera það, þeim sem yngri eru gangi verr en þeim sem eldri eru. Það er líka eðlilegt að spyrja sig hvort flokkarnir eða framboðin gætu ekki skaðast af því að einstakir frambjóðendur tækju upp á því að auglýsa sjálfa sig og setja fram skoðanir og yfirlýsingar sem gengju gegn sameiginlegri stefnu flokks eða framboðs í kosningabaráttunni í því skyni að vekja athygli á sjálfum sér en um leið vera þó tengdur viðurkenndu framboði. Þetta er hætta í persónukjöri í kosningum. Í prófkjöri er frambjóðanda nauðugur einn kostur að vekja athygli á sjálfum sér með ærnum tilkostnaði. Oft leiða prófkjörin til átaka á milli frambjóðenda. En framboðin og flokkarnir hafa tíma til að jafna sig eftir prófkjörin, ræða um sameiginlega stefnu og ná sáttum, en það er ekki mögulegt í persónukjöri í almennum kosningum. Allt eru þetta eðlileg áhyggjuefni en framboðin verða að grípa til ráðstafana fyrirfram til að koma í veg fyrir mögulega skaðleg áhrif af persónukjöri telji menn líkur á því.

Í þingkosningunum í Svíþjóð árið 1998 var í fyrsta sinn mögulegt að kjósa frambjóðendur um leið og menn kusu lista. Í athugun á áhrifum þess að geta kosið einstaka frambjóðendur þá kom í ljós að konur og ungir frambjóðendur áttu erfiðara en aðrir að fá atkvæði og sömuleiðis þeir sem minna voru þekktir eða bjuggu ekki í þéttbýliskjörnum kjördæmanna. Það var líka ljóst að þeim gekk betur sem ráku öflugra eigin kosningabaráttu. En þeir sem voru í forystu flokkanna voru í sterkari aðstöðu en aðrir frambjóðendur og hlutu stærstan hluta persónuatkvæðanna (Hákansson, 1999, 231-233).

Stjórnámálflokkarnir þurfa að búa sig undir nýjar aðstæður verði þessi tillaga samþykkt. Þeir munu ekki þurfa að skipuleggja prófkjör en þeir þurfa að setja reglur um eigin kosningabaráttu. Það þarf til dæmis að setja reglur um hve miklu frambjóðendur mættu eyða í auglýsingar á sjálfum sér. Þetta er nokkuð ljóst einmitt af því að í öðrum löndum virðist slík kosningabaráttu skila árangri. Það verður einnig brýnna fyrir stjórnámálflokkana að vera fljótir að vinna úr ágreiningsefnum sem kunna að koma upp á milli frambjóðenda. Það virðist skynsamlegt fyrirfram að hafa ákveðnar leiðir til að greiða úr slíkum vanda. Það er varla við því að búast að ágreiningur verði um grundvallarmál á milli frambjóðenda sömu flokka en hann gæti samt orðið það mikill að hann gæti reynst skaðlegur fyrir framboðið.

Rafræn stjórnsýsla

Vinnuhópur um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu leggur til við bæjarstjórn Akureyrar að tekin verði aukin skref í átt að rafrænni stjórnsýslu í samræmi við X. kafla sveitarstjórnarlaga sem gildi tóku þann 1. janúar 2012 þar sem hvatt er til aukins samráðs við íbúa og sérstaklega er lagt til að gerðar verði tilraunir með rafrænar íbúakosningar. Vinnuhópurinn telur þó rétt að benda á að t.d. Norðmenn hafa tekið til endurskoðunar rafrænar íbúakosningar vegna þess að ekki hefur reynst unnt að tryggja netöryggi sem skyldi til þessa. Gott er að fylgjast vel með þeirri þróun og líta til reynslu annarra sveitafélaga, hvort sem er á Íslandi eða erlendis.

Vísað er í skýrslur þær sem unnar hafa verið á vegum Akureyrarbæjar er varða rafræna stjórnsýslu, bæði frá starfshópi þeim sem skipaður var af bæjarstjóra 20. september 2011 og skilaði af sér skýrslu 2012 og eins lokaskýrslu starfshóps um íbúalýðræði frá því í maí 2007. Lagt er til að þessar skýrslur verði lagðar til grundvallar fyrstu skrefunum í átt að rafrænni stjórnsýslu.

Heimildir

- Aalborg Komune. 2014. Principper og retningslinjer for Samråd i Aalborg Kommune. Aðgengilegt á: <http://www.aalborg.dk/media/1406443/retningslinjer-og-principper-for-samraad-2014.pdf>
- Baiocchi, G. og Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics and Society: Real Utopias* 42(1). Aðgengilegt á: <http://pas.sagepub.com/content/42/1/29.full.pdf+html>
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2014). Facebook Practices in Western European Municipalities An Empirical Analysis of Activity and Citizens' Engagement. *Administration & Society*, 0095399714544945.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government information quarterly*, 29(2), 123-132.
- Davidsson, L. (2007). *Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie af 25 länder*. Stokkhólmi: Statens Offentliga Utredningar.
- Elklit, J. (2011). Preferential voting in Denmark: How, why, and to what effect? Erindi flutt á ráðstefnu ECPR í Reykjavík í ágúst 2011.
- Ganuza, E. og Baiocchi, G. (2012) The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation* 8(2), grein . Aðgengilegt á: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hadden, M. og Lerner, J. (2011). How to start participatory budgeting in your city? Aðgengilegt á Shareable.net - <http://www.shareable.net/blog/how-to-start-participatory-budgeting-in-your-city>
- Håkansson, A. (1999). Vilka kandidater vinner på personval? Personröstandet i 1998-års riksdagsvalet. Í Sören Holmberg og Tommy Möller (ritstj.) *Premier för personval*. Stokkhólmi: Statens Offentliga Utredningar.
- Joseph, S. (2012). Social media, political change, and human rights. *BC Int'l & Comp. L. Rev.*, 35, 145.
- Lerner, J. og Secondo, D. (2012). By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom up in North America. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), grein 2. Aðgengilegt á vefslóðinni: <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1232&context=jpd>

Lög um kosningar til sveitarstjórna 1998, nr. 5.

Mark-Viverito, M. og Secondo, D. (2012, nóvember). Viðtal við Egil Helgason um þátttökufjárhagsáætlunargerð í New York. Aðgengilegt á vefslóðinni:
https://www.youtube.com/watch?v=ZtHB_jWv3nE

Meijer, A. J., Koops, B. J., Pieterse, W., Overman, S., & ten Tije, S. (2012). Government 2.0: Key challenges to its realization. *Electronic journal of e-Government*, 10(1), 59-69.

Mergel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the US federal government. *Government Information Quarterly*, 30(2), 123-130.

Najumi, M. og Ocampo, O.O. (2013). (Theorising) Participatory Democracy and Communal Councils in Venezuela: The Popular Experience. Aðgengilegt á Participedia:
<http://participedia.net/en/cases/theorising-participatory-democracy-and-communal-councils-venezuela-popular-experience-0>

Penteado, S. og Spada, P. (2014). Atibaia 2010 Participatory Budgeting. Aðgengilegt á Participedia. net - <http://participedia.net/en/cases/atibaia-2010-participatory-budgeting>

Rutherford, R., Spurling, L., Busby, A. og Watts, B. (2013). Neighbourhood Community Budget Pilot Programme Research, Learning, Evaluation and Lessons. Department for Communities and Local Government. Aðgengilegt á vefslóðinni:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224259/Neighbourhood_Community_Budget_Pilot_Programme.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2012). *Persónukjör*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Sveitarstjórnarlög 2011, nr. 138.

Wampler, B. og Hartz-karp, J. (2012). Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes Across the World. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), grein 13. Aðgengilegt á vefslóðinni:
<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1241&context=jpd>

Welton, A. og Hernandez, P. (2012). A budget with your Ideas. Reggio Emilia, Italy. Aðgengilegt á Participedia. net - <http://participedia.net/en/cases/budget-your-ideas-reggio-emilia-italy>