



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Stjórn málafræðideild

MPA-ritgerð

**Þátttaka íbúa í stjórnun sveitarfélaga
Lýðræði og þekkingarstjórnun**

Ásta Þorleifsdóttir

Febrúar 2010

Leiðbeinandi: Gunnar Helgi Kristinsson

Nemandi: Ásta Þorleifsdóttir

Kennitala: 150560-6249

Útdráttur

Meginviðfangsefni þessarar ritgerðar er íbúalýðræði á Íslandi, þátttaka íbúa í stefnumótun og ákvarðanatöku með áherslu á þekkingar- og þátttökustjórnun á sveitarstjórnarstigi.

Á undanförunum árum og áratugum hafa þær raddir orðið sífellt háværari sem krefjast virkrar þátttöku íbúa í stefnumótun og ákvarðanatöku sveitarfélaga. Samtímis hafa orðið miklar breytingar á stjórnun fyrirtækja, sérstaklega þeirra sem byggja framlegð sína á þekkingarafurðum og árangursríkar aðferðir þekkingar- og þátttökustjórnunar verið innleiddar. Hér er leitast við að tengja þessa þætti saman og spurt hvort ekki megi líta á íbúalýðræði sem tæki til þekkingar- og þátttökustjórnunar og styrkja þar með grunninn að góðri ákvarðanatöku í sveitarfélögum.

Til að leita svara við þessari spurningu er fyrst fjallað um eðli og þróun lýðræðis og forsendur þátttöku íbúa samkvæmt íslensku lögum. Þá eru skoðuð tengsl félagsauðs og þekkingarstjórnunar og íbúalýðræðis og mikilvægi fyrir nýsköpun og atvinnuþróun. Með því að nýta bæði sérþekkingu og staðþekkingu íbúa má væntanlega ná fram betri skilningi á viðfangsefnum, fá fram nýja valkosti snemma í ferlinu sem geta leitt til betri sátta og jafnvel hagkvæmari lausna. Að lokum eru skoðuð nokkur dæmi um íbúalýðræðislausnir og upplýsingatækni.

Niðurstaðan styður þá tilgátu að virkt samráð við íbúa og þátttaka þeirra í stefnumótun auki gæði stjórnsýslu. Því beri að skoða íbúalýðræði sem sérstaka stjórnunaraðferð þar sem þekking íbúa er nýtt með það að markmiði að auka gæði ákvarðana og ná sáttum um niðurstöðu.

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er innlegg í umræðu um íbúalýðræði og áhugavert þeim sem vilja efla lýðræði á sveitarstjórnarstigi en gagnast auk þess þeim sem koma að stefnumótun og ákvarðanatökum á sveitarstjórnarstigi.

Abstract

The purpose of this thesis is to acquire a better understanding of the relationship between democratic participation, intellectual capital and knowledge management with an emphasis in communities.

In recent years there has been a growing need to increase public participation in policy-making through deliberative democracy and other, mainly ICT based, means. Simultaneously, organisations have been increasingly moving towards knowledge-based models emphasizing intangible assets, intellectual capital, and knowledge-based management as a way to increase profits.

The research question leading this qualitative thesis seeks foundation in the hypothesis whether using knowledge-based management approaches, deliberative democracy, and public participation in decision-making improves governance at the local governmental level. To investigate this hypothesis, this study examines the relationship between democratic participation, intellectual capital and knowledge-based management. A brief overview of the development of democracy, esp. with regards to social media and the regulatory environment of participation is... Social capital is discussed and compared to intangible assets, human and relational capital and knowledge management as regional capital has proven to be of utmost importance for innovation. By using both specialized and local knowledge of the inhabitants of a community it is believed that not only democracy is improved through better and more legitimate policy, but also that innovation will lead to improved quality of life. Finally there is a short overview of the status of deliberative democracy and community participation in Iceland with a focus on the use of ITC's.

The conclusion is that deliberative democracy and participatory approaches can be improved through the use of knowledge-based management tools and therefore should be considered as a tool of good governance.

The study is of value to the debate on deliberative democracy and of interest to all those wanting to improve and increase participation at the local level by using theories of intellectual capital and knowledge management for successful eDemocracy.

Formáli

Ritgerð þessi er 30 ECTS eininga lokaritgerð til meistaraþrófs í opinberri stjórnsýslu, í 120 ECTS eininga starfstengdu MPA-námi við félagsvísindadeild Háskóla Íslands. Leiðbeinandi við ritsmíð og umsjónarkennari var Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor við félagsvísindaskor HÍ.

Viðfangsefnið á uppruna sinn að rekja til áralangrar reynslu og áhuga höfundar á þróun íbúalýðræðistækja samhliða rannsóknum á þekkingarverðmætum fyrirtækja. Meðal verkefna tengdum íbúalýðræði má nefna sigur í samkeppni dómsmálaráðuneytis um rafrænt fyrirkomulag kosninga árið 2000¹ og í framhaldi þróunarverkefnistyrk, hönnun kosningarkerfis og verkefnisstjórnun íbúakosningar um Reykjavíkurlugvöll árið 2001, rafrænar kosningar ASÍ og prófkjör stjórnmalaflokka árin 2002 – 2003, rafræna kjörskrá fyrir íbúakosningu um skipulagsbreytingu vegna álvers í Hafnarfirði 2007². Samtímis vann höfundur m.a. skýrslu fyrir forsætisráðuneytið um netstjórnun³ (samheiti fyrir rafræna stjórnsýslu og lýðræði) jafnframt því að eiga aðild að nokkrum lærdómsríkum evrópskum rannsóknaverkefnum, svo sem Intelcities og DemoNet⁴. Samhliða námi í opinberri stjórnsýslu veturinn 2004 – 2005 starfaði höfundur sem verkefnisstjóri og hönnuður hjá hugbúnaðarfyrirtækinu Hugviti m.a að vefnum „Minn Garðabær“⁵ sem að miklu leyti byggir á hugmyndum höfundar.

Frá árinu 2000 hefur höfundur sinnt rannsóknum og verkefnastjórn á sviði óáþreifanlegra eigna fyrirtækja og stofnana (*e.* Intangible assets, Intellectual capital) og veitti m.a. faghópi Stjórnvísi um mat á þekkingarverðmætum forstöðu um 3ja ára skeið⁶, auk þess að rita leiðbeiningarrit um gerð þekkingarskýrslna⁷. Höfundur tók þátt í fjölda norrænna verkefna á sviði svo sem Nordika⁸, Frame⁹ og

¹ Rafrænar kosningar, hugmyndasamkeppni: Ávarp ráðherra

<http://www.domsmlaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/kosningar/upplýsingar/nr/488>

² Rafræn kjörskrá <http://stebbifr.blog.is/blog/stebbifr/entry/163482/> og Rafræn kjörskrá frétt á vef Hafnarfjarðar http://194.144.188.84/hafnarfjordur/nanar_forsidu/?cat_id=3&ew_0_a_id=8342

³ Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004), *Framtíðarsýn um rafræn aastjórnsýslu*“

⁴ Vefur Demo-net verkefnisins <http://www.demo-net.org/>

⁵ Gudfinna Kristjánsdóttir (2006), *Rafræn stjórnsýsla í Garðabæ- Ákvarðanataka og útfærsla*,

⁶ Stjórnvísi, www.stjornvisi.is

⁷ Ásta Þorleifsdóttir og Þorvaldur Finnbjörnsson (2003), *Mat á þekkingarverðmætum og útgáfa þekkingarskýrslu*

⁸ Nordika; <http://www.nordicinnovation.net/article.cfm?id=3-834-83>

⁹ Frame; <http://www.nordicinnovation.net/prosjekt.cfm?id=3-4415-105>

veitti tveimur verkefnum Norræna nýsköpunarsjóðsins NIC forstöðu, Nordic Harmonized Knowledge Indicators eða NHKI¹⁰, loks PIP eða Putting Intellectual capital into Practice¹¹

Allt þetta hnýtist saman í ritgerðinni, að ógleymdri tveggja ára reynslu úr borgarstjórnámálum. Að vissu leyti er höfundur í þessari ritsmíð að leggja mat á eigin verk, áralanga þróunarvinnu og rannsóknir á íbúalyðræði og kerfum sem geta gert það að veruleika.

Varðandi efnistöð þá er að mestu um að ræða meginlegar aðferðir. Við heimildaöflun hefur víða verið leitað fanga og hefur netið reynst öflugur miðill, bæði aðgangur að greinasöfnum og rannsóknaskýrslum, sem og áhugaverðar umfjallanir af félagsmiðlum (e. *social media*) sem oft eru ritaðar af fræðimönnum. Heilladrjúgar hafa einnig reynst bækur Russel Dalton og Passerin d'Entreves.

Ég vil þakka öllum þeim sem ég hef fengið að starfa með og læra af á liðnum árum fyrir hvatningu og ferskar hugmyndir.

Þá vil ég sérstaklega þakka þeim sem aðstoðuðu við skrif ritgerðarinnar með einum eða öðrum hætti, sérstaklega þeim Gunnari Helga Kristinssyni, Kristínu Þorleifsdóttir, Hauki Arnþórssyni, Halldóri Björnssyni, Inga Rúnari Eðvarðssyni og Aðalheiði Jóhannesdóttur fyrir faglega ráðgjöf og umræðu um viðfangsefnið. Að lokum þeim Ásdísi Ingólfsdóttur og Björk Þorleifsdóttur fyrir aðstoð við prófarkalestur og annað smálegt.

¹⁰ Nordic harmonized knowledge indicators; http://nhki.si.is/media/nhki/Final_report.pdf

¹¹ Ásta Þorleifsdóttir og Eggert Claessen (2007): *PIP Putting IC into practice*,

Efnisyfirlit

1	Inngangur	8
1.1	Staða og kveikja verkefni	8
1.2	Uppsetning og aðferðafræði	9
1.3	Fyrri rannsóknir og heimildaöflun	10
2	Frá Agora til vorra daga	14
2.1	Hugtakið lýðræði	14
2.2	Þróun lýðræðis	15
2.2.1	Kenningar um lýðræði	16
2.2.2	Lýðræði á tuttugustu öld	17
2.2.3	Lýðræði á Íslandi	19
2.2.4	Gerðir lýðræðis	20
2.3	Niðurstöður	23
3	Krafan um lýðræði	25
3.1	Vaxandi vantraust	25
3.1.1	Orsakir vaxandi vantrausts almennings	27
3.2	Stuðningur við lýðræði	31
3.3	Nútímastjórnsmál og lýðræði	32
3.3.1	Stjórnsmálaflokkar í vörn	32
3.3.2	Lýðræðið og tæknin	37
3.3.3	Mikilvægi félagsmiðla	39
3.3.4	Góðir fulltrúar	46
3.4	Niðurstaða	48
4	Félagsauður	49
4.1	Félagsauður og samfélagsgæði	50
4.2	Félagsauður og byggðastefna	51
4.3	Félagsauður, traust og stjórnsýsla	52
4.4	Þekkingarverðmæti og félagsauður	54
5	Þekking og þátttaka	55
5.1	Menning, menntun og lífsgæði	55
5.2	Þekking	56
5.2.1	Ljós og leynd þekking	57

5.2.2	Samfélag sem lærdómsfyrirtæki.....	59
5.2.3	Þekkingarstjórnun sem aðferð.....	61
	Þekkingarverðmæti samfélags.....	63
6	Lagalegar forsendur þátttöku.....	65
6.1	Almennt um lögboðna þátttöku almennings.....	66
6.1.1	Almenningur; aðild og lögvarðir hagsmunir.....	66
6.2	Sveitarstjórnarstigið og þátttaka íbúa.....	68
6.2.1	Sjálfstjórn sveitarfélaga.....	69
6.2.2	Framsal valdheimilda í ákveðnum málaflokkum.....	70
6.2.3	Lögákveðin verkefni og þátttaka.....	71
1.2.1	Þátttaka sveitarfélaga og íbúa í ólögmeðtum verkefnum.....	72
6.2.4	Samráð og samþykktir sveitarfélaga.....	73
6.3	Samráð um umhverfis- og skipulagsmál.....	77
6.3.1	Lög sem tryggja aðgang að upplýsingum.....	77
6.3.2	Lög sem varða stefnumótun og framkvæmdir.....	78
6.3.3	Lög um umhverfismat áætlana.....	79
6.3.4	Lög um mat á umhverfisáhrifum.....	79
6.3.5	Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr.7/1998.....	82
6.3.6	Skipulags- og byggingarlög.....	82
6.4	Alþjóðasamningar og þátttaka.....	85
6.5	Samantekt og niðurstöður.....	86
7	Þátttaka sem stjórnæki: Þáttökustjórnun.....	88
7.1	Þátttaka almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku.....	88
7.2	Opin stjórnsýsla.....	89
7.2.1	Staða Íslands í netstjórnun.....	92
7.3	Þáttökustjórnun.....	94
8	Íbúalýðræði í framkvæmd.....	96
8.1.1	Skilgreiningar og stig þátttöku.....	96
8.2	Lýðræðisstigin.....	98
8.3	Ferli ákvarðanatöku.....	101
8.4	Upplýsingatækni og þátttaka.....	104
8.5	Tilraunir til þátttöku.....	106
8.5.1	Lögboðin samráð.....	107

8.5.1	Kannanir og atkvæðagreiðslur	110
8.5.2	Hverfaráð	112
8.5.3	Íbúáþing	114
8.5.4	Tilraunir almennings.....	115
9	Samantekt og niðurstöður	116
	Heimildir	122
	Prentaðar heimildir	122
	Óprentaðar heimildir og skýrslur.....	126
	Greinar á vef.....	128
	Vefsíður.....	129
	Lög og réttarheimildir	132
	Aðrar heimildir	133

Myndaskrá

Mynd 1	Þekkingarpýramídi Awad og Ghaziri.....	57
Mynd 2	Þekkingarstjórnunartréð.....	58
Mynd 3	Þekkingarverðmæti fyrirtækis.....	63
Mynd 4	Matsferli framkvæmda.....	81
Mynd 5	Skipulagsáætlanir:	83
Mynd 6	Ímyndað þátttöku- og þekkingarstjórnunarferli.	94
Mynd 7	Þátttökustigi Arnstein.	97
Mynd 8	Lýðræðisstigin	101
Mynd 9	Ákvarðanatökufærli frá hugmynd til framkvæmdar,	103
Mynd 10	Rafræn þátttökukerfi.....	106
Mynd 11	Athugsemdir og upplýsingatækni.....	108
Mynd 12	Flugvallarkosning: Aldursdreifing	110
Mynd 13	Flugvallarkosning: Hvert fóru kjósendur að kjósa?	111
Mynd 14	Álverskosning: Kjörsókn eftir aldri og kyni.	112

1 Inngangur

Á undanförunum árum og áratugum hafa þær raddir orðið sífellt háværari sem krefjast virkrar aðkomu íbúa að stjórnun bæði lands og sveitarfélaga undir formerkjum íbúalýðræðis. Samtímis hafa orðið miklar breytingar á stjórnun stærri fyrirtækja ekki hvað síst þeirra sem sýsla með óáþreifanlegar vörur svo sem hugbúnað og byggja framlegð sína nær alfarið á þekkingu starfsmanna og viðskiptavina. Ný hugtök hafa litið dagsins ljós eins og þekkingar- og þátttökustjórnun sem varða miklu um árangur fyrirtækjanna. Á síðasta áratug hafa einnig litið dagsins ljós lagabálkar sem hreinlega gera kröfu um aðkomu almennings svo sem lög um mat á umhverfisáhrifum. Í þessari ritgerð er leitast við að tengja þessa þætti saman, þ.e. hvort líta megi á íbúalýðræði sem þekkingar- og þátttökustjórnunartæki sem grunn að góðri ákvarðanatöku í sveitarfélögum í anda hins fornkveðna: Betur sjá augu en auga.

1.1 Staða og kveikja verkefnis

Á undanförunum árum hefur verið vaxandi umræða um stjórnunaraðferðir í samfélögum á Vesturlöndum. Lýðræði er sú stjórnskipan sem flestir jarðarbúar búa við. Lýðræði er þó fjarri því að vera einhlít stjórnunaraðferð, þvert á móti er til fjöldi afbrigða. Algengast er að tala annars vegar um beint lýðræði og hins vegar fulltrúalýðræði.¹² Á milli þessara tveggja andstæðu lýðræðishugmynda liggur íbúalýðræði eða þátttökulýðræði. Hugtakið íbúalýðræði í þessari ritsmið tekur fyrst og fremst mið af stefnumótun og ákvarðanatöku sveitarfélaga. Sumar ákvarðanir varða allan almenning á tilteknum stað eða mikilvæga hagsmuni hans. Slíkar ákvarðanir er skynsamlegt að taka sem næst vettvangi. Það er líklegra að slík skipan leiði til betri ákvarðana eða ákvarðana sem almenningur sættir sig betur við en með öðru fyrirkomulagi enda hafi íbúum verið gefinn kostur á að koma sérfræði- og staðþekking sinni á framfæri og tekið hefur verið tillit til röksemda íbúa. Sé litið á ákvarðanir sem ferli í lýðræðislegri stjórnun er ferlið

¹² Ólafur Páll Jónsson (2007), *Náttúra, vald og verðmæti*.

markmið í sjálfu sér og sátt muni fremur ríkja um niðurstöðu þar sem skilningur hafi aukist á því að það kunni að vera í mörg sjónarhorn að líta.¹³

Íbúar þekkingarsamfélagsins eru vel menntaðir og búa yfir mikilli sérfræðiþekkingu sem stjórnvöld eiga kost á að nýta sér við stefnumótun og ákvarðanatöku í ýmsum málum og málaflokkum. Á Íslandi er nú ríflega 1/3 landsmanna með háskólamenntun auk þess sem allir íbúar búa yfir sérfræðiþekkingu um sitt nærumhverfi. Þá er aðgengi að upplýsingatækni með því hæsta sem þekkist. Engu að síður er samráð við íbúa fremur undantekning en regla og helst aðeins viðhaft þegar um lögboðið ferli er að ræða. Þegar kemur að notkun upplýsingatækni til að auðvelda íbúum þátttöku er Ísland í 61. sæti á lista Sameinuðu þjóðanna yfir stjórnvöld sem nýta rafrænar lausnir til að hvetja íbúa til þátttöku sem er sérstætt í ljósi þess að í fáum löndum er tölvueign og netaðgangur jafn algengur.¹⁴ Í þessum samanburði er ljóst að íbúalýðræði á Íslandi er fremur í orði en á borði.

Það hafa verið þróaðar vel frambærilegar lausnir á Íslandi sem miða að aukinni þátttöku íbúa í stjórnun sveitarfélaga en þær hafa ekki skilað sér í aukinni virkni. Skýringin liggur að miklu leyti hjá sveitarfélögunum sjálfum, stjórnámálamönnum og embættismönnum, sem telja íbúa í raun ekki eiga mikið erindi í stefnumótunarferlin.¹⁵

1.2 Uppsetning og aðferðafræði

Ritgerðin skiptist þrjá hluta sem aftur skiptast í kafla. Í þessum inngangskafli er m.a fjallað um innlendar rannsóknir á sviðum sem tengjast rannsóknaspurningunni.

Í fyrsta hlutanum, sem skiptist í þrjá kafla, er sjónum beint að lýðræði. Í öðrum kafla er fjallað um lýðræði. Í þriðja kafla er sjónum beint að breytingum á lýðræði á síðustu áratugum, stöðugt vaxandi kröfum um aukið íbúalýðræði og jafnvel beint lýðræði, samfara vaxandi vantrausti á stjórnvöldum og stjórnámálamönnum.

¹³ Ágúst Þór Árnason, Guðmundur Heiðar Frimannsson og Ingibjörg Elíasdóttir (2007) *Tillögur nefndar um íbúalýðræði*

¹⁴ Könnun á stöðu upplýsingatækni í Evrópu

¹⁵ Guðfinna B. Kristjánsdóttir (2006)

Í öðrum hluta er fjallað um tengsl þekkingarverðmæta fyrirtækja og samfélaga. Fjórði kafli fjallar um félagsauð og tengsl hans við mannauð og tengsla- eða viðskiptaauð fyrirtækja. Fimmti kafli fjallar um þekkingu og þekkingarstjórnun. Þá er í sjötta kafla fjallað um þá lagabálka sem helst styðja aðkomu almennings að ákvarðanatöku sveitarfélaga.

Í þriðja hlutanum er svo fjallað um grunn íbúalýðræðis sem stjórnækis í opinberri stjórnsýslu og leitast við að draga saman helstu niðurstöður.

Sú aðferðafræði sem notuð var við vinnslu ritgerðarinnar er að mestu meginleg með eiginlegum innskotum. Umfjöllunin byggir fyrst og fremst á rannsóknum annarra með vísunum.

1.3 Fyrri rannsóknir og heimildaöflun

Rannsóknir á þátttöku almennings í ákvarðanatöku á sveitarstjórnarstigi eru ekki ýkja fyrirferðarmiklar. Þó eru nokkrar meistaraþrófsritgerðir sem koma inn á þetta svið. Í fyrsta lagi ritgerðir sem varða mat á umhverfisáhrifum, en mun minna fer fyrir rannsóknum á áhrifum umhverfismats áætлана. Þar á meðal er lokaverkefni Óla Halldórssonar¹⁶ í umhverfisfræðum þar sem hann fjallar um ákvarðanatöku um stjórnun, vernd og nýtingu náttúrunnar í íslenski stjórnsýslu, þar á meðal hvaða aðilar eigi aðkomu og hverjir ættu að eiga aðkomu á grundvelli náttúrusiðfræði. Óli fjallar m.a. um þá sérstöðu að umhverfismál hafi sérstöðu þar sem ákvarðanir varði marga sem eiga sér ekki málsvara í núverandi hagsmunahópum. Því væri réttara að fleiri komi að ákvarðanatöku, sérstaklega fræðimenn sem séu líklegri til að gæta þess að náttúruhverf sjónarmið njóti sannmælis á við þau mannhverfu. Kjartan Bollason¹⁷ fjallaði í sinni ritgerð um nýtingu staðbundinnar þekkingar íbúa í matsferlinu og telur hana ómetanlega en vannýtta auðlind. Meistaraþrófsritgerð Elínar Vignisdóttur fjallar um skilvirkni mats á umhverfisáhrifum á forsendum þeirra sem að þeim komu og væntingum þeirra.¹⁸ Arnheiður Hjörleifsdóttir gerir þátttöku almennings í ákvarðanatöku í

¹⁶ Óli Halldórsson (2002). *Ákvaðanataka um vernd og nýtingu náttúrunnar í íslenski stjórnsýslu – aðilar og úrræði.*

¹⁷ Kjartan Bollason (2002). *Hagnýt notkun staðbundinnar þekkingar í mati á umhverfisáhrifum.*

¹⁸ Elín Vignisdóttir (2003). *Mat á umhverfisáhrifum – Kárahnjúkavirkjun í ljósi kenninga um net misleitra gerenda.*

umhverfismálum að viðfangsefni í meistararitgerð sinni.¹⁹ Hún telur það marka ákveðna sérstöðu að bæði andstæðingar og fylgjendur framkvæmda komi saman á opnum kynningarfundum framkvæmdaaðila, það sé þó mikill galli hversu einhliða upplýsingamiðlun á sér stað og að ábendingar sem berast frá almenningi í matsferlinu sé því miður oft ekki nýttar. Ólafur Ögmundarson²⁰ fjallaði um aðkomu almennings að mati á umhverfisáhrifum með það markmið að varpa ljósi á viðhorf og hugarfar þátttakenda. Í ritgerð sinni segir Ólafur m.a. að þrátt fyrir að þúsundir athugasemda berist framkvæmdaaðila sé lítið tillit tekið til þeirra. Þarna er Ólafur að hnykkja á stærsta vanda samráðsferla, nefnilega að margir þátttakendur upplifa ferlið sem sýndarmennsku, til að uppfylla lagaskilyrði, en ekki leið til að nýta þekkingu þátttakenda til að taka betur upplýsta ákvörðun. Svo mun líklega verða meðan framkvæmdaraðili sér sjálfur um matsframkvæmd og velur því og hafnar m.t.t. eigin hagsmuna, að framkvæmd komist í gegn með lágmarks tilkostnaði. Sigrún María Kristinsdóttir gerði áhugaverða könnun á því hvort íbúalýðræði væri virkt þegar kæmi að ákvarðanatöku um álversuppbyggingu og nýtingu náttúruauðlinda tengdri slíkum framkvæmdum. Niðurstaða hennar er eftirfarandi; stuðningur við framkvæmd er mikill innan framkvæmdarsveitarfélaga en þeir sem að hreifa við mótbárum eru þaggaðir, lenda jafnvel í alvarlegu einelti sem virðist jafnvel enda með brottflutningi þeirra úr viðkomandi sveitarfélagi. Það er því ekki ljóst hver raunveruleg afstaða íbúa er ef þeir kjósa að láta skoðun sína ekki í ljós af fyrrgreindum ástæðum. Samkvæmt niðurstöðum Sigrúnar er lítið lýðræði í raun þegar menn láta opinberlega í ljós áhyggjur sínar eða efasemdir þegar álversframkvæmdir eru annarsvegars²¹.

All nokkrar úttektir hafa verið gerðar á lagalegri hlið þátttöku almennings á sveitarstjórnarstigi, þar á meðal er lokaritgerð Tinnu Ingvarsdóttur, „Íbúalýðræði: Er hægt að setja skynsamlega reglu um milliliðalaust lýðræði“ en þar fjallar höfundur um lagalegar forsendur milliliðalauss lýðræðis á sveitarstjórnarstigi og hvort hægt sé að setja skynsamlegan „ramma“ um rétt borgara til að koma að málum sem þá varðar án þess þó að ganga of langt á

¹⁹ Arnheiður Hjörleifsdóttir (2003). *Með í ráðum? Þáttka almennings í ákvarðanatöku íumhverfismálum*.

²⁰ Ólafur Ögmundarson (2009). *Mat á umhverfisáhrifum: Þáttka almennings*.

²¹ Sigrún María Kristinsdóttir (2009). *Íbúalýðræði og álversuppbygging á Íslandi*.

fulltrúalýðræðið. Niðurstaða Tinnu er að þar sem sjálfstjórn sveitarfélaga sé viðurkennd í stjórnarskránni sé til staðar lagaleg heimild fyrir sveitarstjórnir til að setja skynsamlega reglu um milliliðalaust lýðræði á sveitarstjórnarstigi. Það sé því í höndum sveitarstjórna hver þróun íbúalýðræðis á Íslandi verður.²²

Áhugaverðar bækur og fræðigreinar um lýðræði og félagsauð, á ensku og þýsku sem höfundur las af áhuga og ánægju skipta tugum, ekki hvað síst þar sem sífellt fleiri rannsóknir benda til þess að í hönd fari miklar breytingar á fulltrúalýðræði vegna vaxandi krafna almennings um aðkomu að ákvarðanatöku. Að öðrum ólöstuðum hafa rannsóknir Russel Dalton þó átt hug höfundar.

Á Íslandi hafa verið gerðar allnokkrar rannsóknir á þessu sviði og tengdum. Þar ber fyrsta að nefna rannsóknir Gunnars Helga Kristinssonar²³ á hinum ýmsu hliðum sveitarstjórnarstigsins. Rannsóknir og skrif Inga Rúnars Eðvarðssonar hafa reynst gott veganesti í umfjöllun um þekkingu og félagsauð.²⁴

Það er hins vegar öllum ljóst að íbúar hafa áhuga á að hafa áhrif á mótun síns nánasta umhverfis, það þekkir höfundur af eigin raun bæði sem þátttakandi í fjölda samráðsferla og sem formaður hverfisráðs sem hélt fjölda funda um val á verkefnum og forgangsröðun þeirra með íbúum í Grafarvogi árið 2008. Það sama kom fram í meistaraþrófsritgerð Ellu Kristínar Karlsdóttur um Félagsráðgjöf, félagsauð og íbúalýðræði²⁵. Í rannsókn sinni komst Ella að þeirri niðurstöðu að félagsauður sé samspil margra þátta sem hægt sé að auka með aukinni valddreifingu, þ.e. auknu íbúalýðræði. Því þurfi stjórnvöld að leggja sig betur fram um að miðla upplýsingum til íbúa og gefa þeim kost á að taka þátt í mótun síns nánasta umhverfis í gagnvirku samráði.

Rannsóknir á lýðræði og mismunandi aðferðum til að virkja almenning eru flestar meginlegar. BA ritgerð sinni „Frá Agora til Internetsins“ fjallar Guðbrandur Örn Arnarson²⁶ um íslenskar lýðræðis- og kosningahefðir með tilliti til möguleika rafrænnar högunar á kosningaferlinu. Guðbrandur fjallar þar m.a um rafræna kosningu um Reykjavíkurflugvöll árið 2001. Haukur Arnþórsson fjallar í

²² Tinna Ingvarsdóttir (2006). *Íbúalýðræði; er hægt að setja skynsamlega reglu um milliliðalaust lýðræði?*

²³ Gunnar Helgi Kristinsson (2005). *Er meira lýðræði í Grímsey en Grafarvogi.*

²⁴ Ingi Rúnar Eðvarðsson, (2004). *Þekkingarstjórnun*

²⁵ Ella Kristín Karlsdóttir (2008). *Félagsráðgjöf, félagsauður og lýðræði*

²⁶ Guðbrandur Örn Arnarsson (2002). *Frá Agora til Internetsins*

MPA ritgerð sinni „Lýðræði og upplýsingatækni“²⁷ um áhrif upplýsingatækni á lýðræðisþróun og kemst þar að þeirri niðurstöðu að Netið styrki leikreglur lýðræðisins og stjórnsýslu. Tækni breyti litlu um forsendur fulltrúalýðræðisins og því ekki rétt að gera kröfu um beint lýðræði á forsendum tækniþróunar.

Halla Björg Baldursdóttir verkefnisstjóri í rafrænni stjórnsýslu í Forsætisráðuneytinu fjallar í verkefni um rafræn umræðutorg.²⁸ Í lokaritgerð sinni fjallar Guðfinna Kristjánsdóttir um rafræna stjórnsýslu í Garðabæ með sérstakri áherslu á tilkomu íbúavefsins „Minn Garðabær“. Sá vefur er hannaður af höfundi og byggir á reynslu hans af smíði kosningakerfa, þátttöku í evrópusambandsverkefnum á sviði íbúalýðræðis og því hversu erfitt er að nálgast upplýsingar sem almennur þátttakandi í ákvarðanatökuférlum, jafnvel þótt þau séu lögbundin. Í ritgerðinni kemst Guðfinna að þeirri niðurstöðu að markmið um hagkvæmni í stjórnsýslu hafi að nokkru leyti náðst þó langt sé í land með aukið íbúalýðræði og skýtur þar með ákveðnum stöðum undir þá kenningu höfundar að virk þátttaka íbúa í ákvarðanatöku auki hagkvæmni sbr. þekkingarstjórnun í fyrirtækjum.²⁹

Nokkuð hefur verið fjallað um þekkingarverðmæti og þau rannsökuð í íslenskum fyrirtækjum. Fjölda margar rannsóknir hafa verið gerðar á þætti þekkingar í hagvexti landa og þekkingarsamfélag talið eftirsóknarvert markmið, þar sem þekking og markviss beiting hennar sé forsenda nýsköpunar og aðlögunarhæfni samfélaga.³⁰ Til þess að svo megi vera þarf að nýta þekkingu allra og til þess þarf öflug þekkingarstjórnunartæki. Þannig eru sterk tengsl á milli íbúalýðræðis með þátttöku fjöldans og þekkingarstjórnunar.

²⁷ Haukur Arnþórsson (2002). *Lýðræði og upplýsingatækni*

²⁸ Halla Björg Baldursdóttir (2004). *Rafræn umræðutorg*

²⁹ Guðfinna B. Kristjánsdóttir (2006)

³⁰ Ingi Rúnar Eðvarðsson. (2009) *Háskólamenntun og nýsköpun í upplýsingasamfélagi*

2 Frá Agora til vorra daga

Þessi kafli fjallar um helstu hugmyndir og skilgreiningar á lýðræði frá blómatíma Aþenu til nútíma. Þá er vikið að helstu kenningum um þátttökulýðræði og mikilvægi þess að endurskoða lýðræðislegar hefðir og reglur varðandi þátttöku íbúa í ákvarðanatöku. Fyrir höfund merkir lýðræði samfélag þar sem ákvarðanir eru teknar á grundvelli bestu fáanlegu upplýsinga, með því að nýta þekkingu sem flestra með markvissri umræðu, rökræðu, þannig að eins mikil sátt ríki um niðurstöðu og mögulegt er. Í þessu viðhorfi endurspeglast kenningar fræðimanna og hugsuða allt frá Grikkjum til vorra daga.

2.1 Hugtakið lýðræði

Lýðræði er oftast skilgreint sem stjórnskipan þar sem valdið er hjá almenningi. Í umfjöllunum um hugtakið lýðræði er einatt gerður greinarmunur á tvenns konar lýðræði, *stjórnskipunarlýðræði* og *ákvörðunarlýðræði*. Stjórnskipunarlýðræði snýr að skipulagi grunnstofnana samfélagsins, valddreifingu, ábyrgð og leiðir við val á valdhöfum en ákvarðanalýðræði um lýðræði sem tæki til ákvarðanatöku. Í lýðræðislegu samfélagi tvinnast þessar grunngerðir lýðræðisins saman á margvíslegan hátt.³¹

Höfuðeinkenni kenninga um nútímalýðræði er valddreifing með þrískiptingu valdsins í dómsvald, löggjafarvald og framkvæmdavald með skýrri verkaskiptingu þannig að bæði dómsvald og löggjafarvald séu óháð framkvæmdavaldinu. Ákvörðunarlýðræði snýst um ákvarðanir sem varða almannahagsmuni og eiga að vera lýðræðislega teknar. Með því er ekki einvörðungu átt við kosningar heldur líka opna, almenna umræðu og margvíslegt samráð. Grundvallareinkenni í inntaki margra lýðræðiskerfa, og forsenda þess að þau þjóni hagsmunum almennings, eru einkum jafnrétti og jafnræði þegna til þátttöku, óhindraður aðgangur að upplýsingum, tjáningar- og félagafrelsi og ekki hvað síst virk þátttaka sem flestra.³²

³¹ Haukur Arnþórsson (2002)

³² Ólafur Páll Jónsson (2003). „Prútt eða rök og réttlæti“

2.2 Þróun lýðræðis

Sögu lýðræðis má rekja aftur til Aþenu í byrjun sjöttu aldar f. Kr. Þegar Aþeningar deildu um stjórnarfyrirkomulag borgríkisins, um það hvort allir fjálsir karlar ættu að eiga aðkomu að ákvörðunum eða einvörðungu aðals- og efnamenn. Elstu drög að lýðræðislegri hugmyndafræði eru frá fimmtu öld f. Kr. og koma m.a. fram hjá Platoni í samræðum Sókratesar og Prótagórasar.³³ Í samræðunni heldur Prótagóras því fram að þegar rætt er um tæknileg efni eins og byggingar séu aðeins sumir hafðir með í ráðum, en þegar rætt sé um stjórnsmál þá hlusti Aþeningar á skoðanir allra því þeir álíti að allir búi yfir þeim dyggðum eða hæfni sem stjórnsmál krefjast. Til að rökstyðja þessa skoðun sína setur Prótagóras fram kenningu um félagsmótun og uppeldi sem gerir ráð fyrir að allir borgararnir taki þátt í að temja hverri nýrri kynslóð stjórnvísu og borgaralegar dyggðir og hafnar því að rétt sé að gera greinarmun á sérfræðingum og leikmönnum í stjórnsmálum eins og gert er í byggingarlist, læknisfræði og fleiri greinum. Meginboðskapur hans er að allir menn hafi vit á því hvað sé réttlátt og hvað ranglátt og í umræðum um stjórnsmál sé best að sjónarmið sem flestra komi fram. Stjórnsmál séu ekki fyrir fáeina útvalda, heldur eigi alþýða manna að fá að hafa áhrif á pólitíska umræðu og ákvarðanir. Lýðræði byggi á jafnræði og það sé eina fyrirkomulagið sem veiti öllum sama rétt.

Aristóteles var á öndverðum meiði og taldi beinlínis hættulegt að allir geti tekið þátt í stjórnsmálum, því auðvelt sé að hafa áhrif á almúgann með lýðskrumi og fagurgala, því verði lögin að engu virt fái borgararnir að hafa áhrif á úrlausn allra mála.³⁴ Heimspekihefð Vesturlanda tók neikvæða afstöðu Platons og Aristótelesar til lýðræðis í arf. Allt fram undir lok átjándu aldar var lýðræði nær undantekningalaust talið afleit skipan þar sem þess er getið í ritum um stjórnsmál. Þrátt fyrir að á þessu yrði veruleg breyting undir lok átjándu aldar með sjálfstæðisyfirlýsingu og stjórnarskrá Bandaríkjanna og Frönsku byltingunni er enn deilt um aðkomu almennings að ákvarðanatöku sem varðar jafnvel nánasta

³³ Passerin d'Entreves, Maurizio (ritstj.) (2002). *Democracy as public deliberation. New perspectives*. Inngangsorð bls 1

³⁴ Russel, Bertrand (1946). *History of Western Philosophy*

umhverfi hans. Hugmyndafræði íbúalýðræðis nútímans endurspeglar framsýnar hugmyndir Prótágórasar.

2.2.1 Kenningar um lýðræði

Á átjándu og níjtjándi öld voru tvær meginstefnur um lýðræði ríkjandi. Önnur byggir á frjálshyggjukenningum sem John Locke og fleiri breskir hugsuðir mótuðu og hafa enn áhrif á hugmyndir okkar um lýðræði og borgaralegt samfélag. Samkvæmt Locke er hið borgaralega samfélag grundvallað á jafnræði borgaranna og sameiginlegum hagsmunum og felur í sér afsal tiltekinna réttinda í hendur samfélaginu. Maðurinn lifi sem félagsvera með því að taka þátt í samfélagi sem er að mestu leyti óháð ríkisvaldinu. Hlutverk ríkisvaldsins er því takmarkað við að halda uppi lögum og reglu, og verja frelsi og eignarréttindi og því þarf að setja almannavaldinu skorður með stjórnarskrá og mannréttindaákvæðum. Þannig er mannlífið að mestu leyti ópólitískt og lýðræðisskipulagið ekki markmið heldur tæki til að koma í veg fyrir að valdhafar arðræni eða kúgi almennung.³⁵

Hinn kenningastofninn er oft nefnd lýðveldiskenning (e. *republicanism*) og styður fulltrúalýðræði. Sú stefna sækir um sumt til Aristótelesar en öflugasti talsmaður hennar var Jean-Jacques Rousseau. Það sem helst einkennir þessa hugmyndafræði er að stjórn málin taki til allra sviða mannlífs og samfélag og ríki séu ein heild. Því er hafnað að pólítískt vald sé fyrst og fremst til þess að verja náttúruleg réttindi sem eru til óháð ríkinu enda sé mikilvægasti réttur hvers manns rétturinn til að vera fullgildur þátttakandi í stjórn málum og sameiginlegum ákvörðunum. Ríkisvaldið er því fyrst og fremst framkvæmdavald.

Rousseau gerir ráð fyrir að til sé almannavilji sem hægt sé að skilgreina sem;

- a. það sem allir eða langflestir vilja eða eru sammála um.
- b. það sem vegur þyngst þegar vilji allra er lagður fram og vægi er jafnt.
- c. niðurstöðu sem fengin er með öðrum lýðræðislegum leikreglum.
- d. rökrétta niðurstöðu opináráttar og hreinskilinnar umræðu³⁶.

³⁵ Locke, John. *Ritgerð um ríkisvald*, inngangur þýðenda bls. 9

³⁶ Atli Harðarson. (1998). *Vafamál*, bls. 257-266

Samkvæmt Rousseau er lýðræðið ekki tæki til að koma í veg fyrir kúgun og ofríki heldur þvert á móti markmið og öllum mönnum því nánast skylt að taka þátt í ákvarðanaferlum. Það er því eitthvað athugavert við samfélagið þegar almenningur hefur lítinn áhuga á stjórnámálum og nennir jafnvel ekki að kjósa. Þeir sem hafa tamið sér hugsun í anda Locke líta fremur svo á að áhugaleysi um stjórnámál bendi til þess að stjórnarfræði sé í lagi og almenningur finni lítið fyrir áreitni valdsmanna, en að verið sé að leysa úr hagsmunamálum án þess að brjóta gegn réttindum manna.

Frjálshyggju- og lýðveldiskennningar nútímans eru oftast blanda þessara meginstrauma og merkis stjórnspekingar á átjándu og nítjándu öld eins og Immanuel Kant og Georg Hegel og Englendingurinn John Stuart Mill blönduðu þessum kenningum saman á ýmsa vegu enda er það kjarni lýðræðis að stjórnámál séu ekki fyrir fáeina útvalda, þau komi almenningi við og alþýða manna eigi að fá að hafa áhrif á pólitíska umræðu og ákvarðanir. Lýðræði getur verið jafnmikið og jafngott hvort sem margir eða fáir kjósa að nýta rétt sinn, rétt eins og málfrelsi getur verið jafnmikið hvort sem margir eða fáir kjósa að láta í sér heyra.³⁷

2.2.2 Lýðræði á tuttugustu öld

Árið 1942 kom út í Bandaríkjunum bókin *Capitalism, Socialism and Democracy* eftir Joseph A. Schumpeter, sem markaði tímamót í lýðræðisumræðu. Frá því á átjándu öld hafði lýðræði verið skilgreint með tilvísun til almannavilja og að lýðræði sé; *skipulag þar sem almenningur kys sér fulltrúa sem taka pólitískar ákvarðanir í samræmi við almannavilja*.³⁸ Í bókinni hafnar Schumpeter þessari viðteknu skilgreiningu á lýðræði og setur fram nýja kenningu á þá leið að lýðræði sé skipulag þar sem einstaklingar öðlast vald til að ákvarða um málefni og taka pólitískar ákvarðanir með því að kjósa einstaklinga sem eigi að framfylgja vilja almennings.³⁹ Schumpeter bætir því við að þessi kosning eða samkeppni geti ekki verið hvernig sem er, hún þurfi að fara fram eftir reglum sem tryggja meðal annars að öllum sem bjóða sig fram sé frjálst að tjá skoðanir sínar og að hverjum

³⁷ Atli Harðarsson, (2008), „Lýðræði“

³⁸ Haukur Arnþórsson (2002)

³⁹ Schumpeter, Joseph A. (1970). *Capitalism, Socialism and Democracy* bls. 250

kjósanda sé frjálst að verja atkvæði sínu að vild. ⁴⁰ Schumpeter taldi beina þátttöku borgara beinlínis hættulega lýðræðinu, enda sé ekkert til sem heiti sameiginleg gæði sem allir geti sammælst um og stefnt að, allir hafi mismunandi hugmyndir um hvað sé eftirsóknarvert. Þá sé almenningur almennt illa upplýstur, sinnulaus og auðvelt að ráðskast með hann. ⁴¹ Þessi skoðun Schumpeter endurspeglar bæði röksemdir Aristótelesar sem og margra núlifandi stjórnmálamanna. ⁴² Lýðræðið er samkvæmt þessari kenningu ekki eiginlegt stjórnskipulag heldur frekar aðferðafræði við val á valdhöfum. Lýðræðið felst þannig í markaðssetningu frambjóðenda sem fara með vald, enda yrði kerfið svifaseint ef ekki óstarfhæft eigi almenningur að taka þátt í ákvarðanatöku. ⁴³

Sé lýðræði skilgreint eins og Schumpeter gerir er lýðræði fyrst og fremst kerfi þar sem menn ná völdum með því að keppa um hylli kjósenda og því lítil tengsl milli lýðræðis og almannavilja. Jane Mansbridge ⁴⁴ telur það einn mesta ágalla kenninga Schumpeters að þar sem kjósendur krefjast þess að stjórnmálamenn komi til móts við einstaklingsbundnar kröfur og frambjóðendur leitist við að lofa öllu fögru til að komast til valda, víki almannaheill fyrir einstaklingshagsmunum.

Ef tengsl kjósenda við valdið felast einkum í því að merkja við listabókstaf á fjögurra ára fresti þá er óvíst að kjörnir fulltrúar hagi sér í samræmi við vilja kjósenda sinna. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að samkvæmt stjórnarskránni eru þingmenn aðeins bundnir af samvisku sinni við atkvæðagreiðslu en ekki loforðum við kjósendur sbr. 48. grein íslensku stjórnarskrárinnar: „*Alþingismenn eru eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum.*“ Þingmenn eru þannig ekki bundnir af fyrri stefnu eða vilja kjósenda, þótt skynsamir og vandvirkir þingmenn hljóti að leggja sig eftir að heyra rök sem flestra og gaumgæfa þau áður en þeir gera upp hug sinn.

⁴⁰ Schumpeter bls. 269-271

⁴¹ Schumpeter, formáli x-xi

⁴² Mahrer, H., og Krimmer, R., (2005), „Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the ‘middleman paradox’“, bls. 27-42

⁴³ Mouffe, Chantal (2000). *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*

⁴⁴ Mansbridge, Jane (1980). *Beyond Adversary Democracy*, bls. 108

2.2.3 Lýðræði á Íslandi

Ein helsta auðlind og aflvaki Norðurlanda er lýðræðishefðin. Leikreglur lýðræðisins skipta ekki minna máli en lýðræðið sem stjórnarform. Í þeim felst ákveðin aðferð til að rýna í úrlausnarefni af víðsýni og umburðarlyndi í því augnamiði að finna á þeim skynsamlega lausn sem horfir til almannaheilla⁴⁵.

Þó að Ísland hafi á 20. öld verið í hópi þeirra ríkja sem byggðu á stjórnarskrárbundnu lýðræði og vernd mannréttinda, þá er stjórnarfar á Íslandi enn í mótun. Íslendingar hafa aldrei unnið sameiginlega og skipulega að því að móta grundvöll stjórnarfars í landinu. Íslendingar hafa ekki heldur samið eigin stjórnarskrá – því var skotið á frest við stofnun lýðveldis 1944. Í hugum flestra Íslendinga er lýðræði sjálfsgöð stjórnskipan. Lýðræði er hugsjón sem er í stöðugri þróun til að mæta nýjum kröfum við síbreytilegar aðstæður.

Í lýðræðisríki ber valdhöfum að hafa almannaheill í fyrirrúmi, en það hugtak verður ekki skilið frá almannavilja sem þarf að vera í stöðugri mótun í opinberri þjóðmálaumræðu. Hugtakið almannavilji á uppruna sinn í *Samfélagssáttmála* Rousseou og markmið almannaviljans er almannaheill, það sem öllum fyrir bestu. Almannavilji er þannig sameiginleg afstaða allra í samfélagi. Forsendur þessa hugtaks eru að allir fullorðnir íbúar samfélagsins eigi aðild að afstöðunni og að vægi skoðana sé jafnt. Það er almennt talið grundvallaratriði í lýðræði að sérhver taki ákvörðun sem sé honum fyrir bestu til lengri og skemmri tíma og að sameiginlega taki því heildin ákvörðun sem sé henni fyrir bestu og sem endurspeglar almannavilja. Þetta gengur þvert á hugmyndafræði aðals og forréttindahópa.⁴⁶

Styrkur lýðræðisins ræðst þar með af þeim leiðum sem við búum yfir sem þjóð til að rökræða sameiginleg hagsmunamál. Forsenda þess að hægt sé að gera greinarmun á mismunandi hagsmunum þegnanna og leita sáttaleiða er að allar staðreyndir máls séu kunnar almenningi.

Forsenda þess að eiginlegt samráð geti átt sér stað er að valdhafar forðist

⁴⁵Forsætisráðuneytið <http://formennska.forsaetisraduneyti.is/Formenskuaaetlun/Lydraedi/>

⁴⁶ Guðmundur Heiðar Frimannsson (2005). „Kosningar, almannavilji og almannaheill“

stjórnlyndi. Réttnefnt lýðræði er frjálslýnt. Þar er hinum frjálssa einstaklingi er skipað hærra en stofnunum samfélagsins. Virtur er réttur manneskjunnar til að skapa sjálfa sig, vera til á eigin forsendum, hafa sérstöðu og njóta viðurkenningar eins og hún er. Lýðræðisleg samtök almennra borgara, hvort sem er íbúasamtök eða náttúruverndarsamtök gegna mikilvægu hlutverki. Lýðræðisleg þátttaka er annað og meira en það að kjósa á fjögurra ára fresti.⁴⁷

2.2.4 Gerðir lýðræðis

Í grunninn er lýðræði framkvæmt með tvennu móti; almenningur getur notað valdið milliliðalaust í *beinu lýðræði* eða framselt það í *fulltrúalýðræði*.

Fulltrúalýðræði er algengasta form lýðræðis á Vesturlöndum þó svo að kosningakerfi og stjórnkerfi séu mismunandi. Í almennri umræðu um lýðræði vill kjarni þessa fyrirkomulags oft gleymast, ástæða þess að við kjósum fulltrúa á þing sem fara með ákvarðanavald um hagsmuni heildarinnar. Í því felst um leið ákveðin skerðing á lýðræði. Það má skýra þannig að algjört lýðræði felur í raun í sér stjórnleysi þar sem erfitt er, ef ekki vonlaust, að tryggja hagsmuni minnihlutahópa. Fulltrúalýðræðið og reglur þingræðisins sjá meðal annars við þeim ágalla.

Munurinn á fulltrúalýðræði og beinu lýðræði er einfaldur. Í fulltrúalýðræði kjósa þegnarnir sér fulltrúa og fela þeim umboð til að stjórna. Í beinu lýðræði kjósa þegnarnir um einstaka mál og hafa þannig bein áhrif á ákvarðanatökuna. Beint lýðræði er algengara en ætla mætti í fyrstu. Sviss er það dæmi sem oftast er nefnt þegar kemur að beinu lýðræði, en í mörgum kantónum eru enn teknar ákvarðanir með almennum atkvæðagreiðslum íbúa.⁴⁸

Þegar ákvarðanir eru teknar þarf að huga að mörgu. Hagkvæmni, kostnaður, hagræðing, umhverfisáhrif, félagsleg áhrif, siðfræði og fleira spilar allt inn í hvaða ákvörðun virðist best hverju sinni. Þá skiptir ekki síður máli að stjórnsýslustofnanir hafa sérhæfingu á sviði ákveðinna málaflokka og fjöldi mála er mikill sem krefst mikillar skilvirkni. Þá eru íbúar margir og oft kanna að vera erfitt að afmarka hópa hagsmunaaðila sem málið varða. Þá þarf meiri formlegan

⁴⁷ Framtíðarlandið, Lýðræðishópur

⁴⁸ Swiss Direct Democracy (2004)

undirbúning gagna og upplýsinga ef leggja á mál fyrir í opnu samráðsferli. Ef kjósendur ættu að taka afstöðu til allra þeirra ákvarðana sem taka þarf á vettvangi stjórn mála hefðu þeir varla undan að mæta á kjörstað og kjósa, hvað þá kynna sér málefnið til að taka upplýsta afstöðu. Því fylgja ótvíræðir kostir því að kjörnir fulltrúar taki ákvarðanir fyrir okkur í mörgum málum þó það sé ekki einhlítt. Stjórn málamenn leggja svo verk sín í dóm og kjósendur fá tækifæri til að hafa áhrif á gang mála á fjögurra ára fresti, bæði með vali á fólki og stefnum. Þannig standa þeir kjósendum sínum reikningsskil gerða sinna og kallast það ábyrgðarsamband.

Fulltrúalýðræðið hefur oftast virkað með ágætum á Íslandi. Hins vegar má vel færa rök fyrir því að það sé í vissum tilvikum lýðræðislegra að nota beint lýðræði við ákvarðanatöku, verði því við komið. Beinni kosningu er t.d. hægt að beita þegar um er að ræða málefni sem eru þverpólitísk, þegar um verulega þjóðarhagsmuni er að ræða sem krefjast jafnvel breytinga á stjórnarskrá. Mikilvægt er að hafa í huga að þegar kosið er beint eru stjórn málamenn og flokkar að afsala sér hluta af því valdi sem þeir fengu frá kjósendum í síðustu kosningum. Vönduð málsmeðferð er nauðsynlegur undanfari stefnumótunar eða ákvarðana um að vísa málum til fólksins. Öll gögn og upplýsingar þurfa að vera á aðgengilegu formi svo almenningur geti myndað sér upplýsta skoðun. Þá er nauðsynlegt að fram fari opin umræða áður en gengið er til kosninga. Loks þurfa valkostir að vera skýrir.

Það er vand meðfarið að færa ákvarðanatöku til fólksins með beinu lýðræði og krefst mikils undirbúnings og afbragðs málsmeðferðar. Kosturinn er hins vegar augljóslega sá að lýðræðið er meira; kjósendur ráða ekki einungis hverjir fara með völd, heldur einnig hvaða ákvarðanir eru teknar. Gallinn getur hins vegar verið sá að kjósendur eru ekki alltaf í bestu aðstöðu til að taka ákvörðunina. Til að taka upplýsta ákvörðun þurfa allar helstu upplýsingar að liggja fyrir og séu beinar kosningar algengar eru minni líkur á að kjósendur nái að kynna sér alla fleti hvers máls fyrir sig. Einnig sýna dæmin að kosningaþátttaka fer minnkandi eftir því sem kosið er oftar.⁴⁹ Því er mikilvægt að halda beinum kosningum í hófi og beita þeim þegar mikið liggur við og uppi er skýlaus krafa

⁴⁹ Dalton, Russel J. (2003). *Democratic Challenges, Democratic Choices*

um kosningu. Það getur margt komið upp milli kosninga sem taka þarf afstöðu til og ekki einhlítt að kjósendur treysti kjörnum fulltrúum fyrir valdi sínu í einstökum málum.

Allt frá því Rousseau skrifaði *Samfélagssáttmálann* á átjándu öld hafa verið á kreiki hugmyndir í þá veru að almannavilji sé niðurstaða sem sanngjarnir og réttisýnir menn sjá og skilja að er skynsamleg og réttlátt. Á síðustu áratugum hafa hugmyndir um þátttöku eða rökræðulýðræði verið endurvaktar (e. *deliberative democracy*). Í rökræðulýðræðinu er þeim markaðslögmálum sem Robert A. Dahl ásamt fleirum hefur talað fyrir, vikið til hliðar. Í stað þess að grundvallaráherslan sé á samkeppni, hagsmuni og kosningar er áherslan lögð á samræðu, rökræðu og sátt. Nú um stundir er Jürgen Habermas þekktasti talsmaður þessara hugmynda.⁵⁰ Samkvæmt Habermas snýst lýðræði um virka samræðu, þar sem menn ræða óþvingaðir og komast að sameiginlegri niðurstöðu sem allir geta samþykkt, en eru um leið skuldbundnir að flýta niðurstöðunni.⁵¹ Þær styðjast meðal annars við þau sannindi að hvað menn vilja veltur á því hvað þeir skilja og að sanngjarnir menn og góðir vilji það sem þeir skilja að er viturlegt og réttlátt samanber hugmyndir Johns Rawls um réttlæti og pólitískt réttmæti.⁵²

Bandaríski heimspekingurinn Seyla Benhabib hefur skilgreint lýðræði á eftirfarandi hátt:

“...lýðræði er líkan sem nota má til að skipuleggja bæði sameiginlega og opinbera beitingu valds í stærstu stofnunum samfélagsins. Þetta skal gert á grundvelli þeirrar meginreglu að hægt sé að líta á þær ákvarðanir sem hafa áhrif á farsæld samfélag-heildarinnar sem niðurstöðu ferlis þar sem frjálssar og skynsamlegar rökræður fara fram á milli einstaklinga sem teljast siðferðilegir og pólitískir jafningjar”⁵³

Áhersla Seylu Benhabib á að líta megi á ákvarðanir sem niðurstöðu skynsamlegar rökræðu setur hana í flokk með þeim fræðimönnum sem tala fyrir því sem kallað hefur verið rökræðulýðræði (e. *deliberative democracy*). En það er ekki nóg að rökræða heldur þarf að ná niðurstöðu með einhverju móti. Því hafa

⁵⁰ Cohen, Joshua, (1996). „Procedure and substance in deliberative democracy“

⁵¹ Ágúst Þór Árnason (2009). „Heimsveldið Habermas“

⁵² Mouffe, Chantal (2000).

⁵³ Ólafur Páll Jónsson. (2009). „Hvað er lýðræði?“

aðrir fræðimenn, til dæmis Robert A. Dahl, gera minna úr hlut rökræðunnar og lýsa hinu lýðræðislega ferli fremur sem opinni og frjálsri samkeppni. Þannig setur Dahl fram viðmið fyrir lýðræðislegt ferli í fimm liðum sem kveða á um (1) virka þátttöku borgaranna, (2) jafnvægi atkvæða á lokastigi ákvörðunar / í kosningum, (3) upplýstan skilning borgaranna, (4) áhrif á forgangsröðun og stjórn á dagskrá mála og (5) að allir hafi rétt til þátttöku⁵⁴. Hér er engin sérstök áhersla á rökræðu heldur er einfaldlega gert ráð fyrir að allir hafi fengið að taka þátt í umræðunni.⁵⁵

Í grein sem birtist nýlega í tímariti Hugvísindastofnunar Háskóla Íslands ræðir Ólafur Páll Jónsson heimspekingur um lýðræði og setur fram hugmyndir um rökræðulýðræði, sem byggir á ákveðnum ákvarðanatökufærlum, sem hann telur betra en það ófullkomna lýðræði sem raunveruleikinn hefur upp á að bjóða. Hann segir:

„Lýðræðisleg umræða er ekki fyrst og fremst greinaskrif í dagblöð, veggspjöld, áróður og hnútukast í fjölmiðlum mánuðina fyrir kosningar. Slík umræða er vissulega hluti af lýðræðislegri umræðu og misjafnt aðgengi að fjölmiðlum í þeirri umræðu er meinbugur á lýðræðinu. En þetta er aðeins brot af hinni lýðræðislegu umræðu. Umhverfismat vegna virkjanaframkvæmda er einnig hluti af hinni lýðræðislegu umræðu sem og athugasemdir við slíkt mat, gagnrýni á einstakar embættisfærslur ráðherra og annarra embættismanna og greinaskrif fólks um eigin tilfinningar og lífssýn í tengslum við slíkar framkvæmdir. Allt fellur þetta innan hinnar lýðræðislegu umræðu og það ber að líta á þessa umræðu, hvort heldur sem um umhverfismat eða tilfinningaþrungin greinaskrif er að ræða, sem innlegg í umræðu sem miðast við að leita leiða sem allir geta orðið ásáttir um.“⁵⁶

2.3 Niðurstöður

Hvaða leið sem valin er til að skilgreina lýðræði hljótum við ætíð að gera greinarmun á skilgreiningaratriðum og einkennum sem ráða miklu um hvort lýðræðið er vel heppnað og farsælt. Lýðræðisleg stjórnskipan getur verið misgóð

⁵⁴ Dahl, Robert (1998). *On democracy*, bls 97

⁵⁵ Ólafur Páll Jónsson (2007.) *Náttúra, vald og verðmæti* bls. 119 - 126

⁵⁶ Ólafur Páll Jónsson (2007)

og áhugamenn um lýðræðisleg stjórnsmál hljóta að leita leiða til að bæta lýðræðið. Ef þau rök sem ég hef sett fram í þessum kafla fást staðist ætti slík viðleitni til endurbóta ekki aðeins að miða að því að tryggja að pólitískar ákvarðanir séu í samræmi við ætlaðan almannavilja heldur á hún fremur að hverfast um hugtök eins og réttlæti, hagkvæmni, velferð, jöfnuð og frelsi. Líkt og Winston Churchill sagði í ræðu sinni 11. nóvember 1947 þá er lýðræði þrátt fyrir allt skásta stjórnarfyrikomulagið sem við þekkjum.

3 Krafan um lýðræði

Stuðningur við stjórnvöld er minnkandi í flest öllum löndum heims og sér ekki fyrir endann á þeirri þróun⁵⁷. Það er flestum fræðimönnum ljóst að íbúar hafa vaxandi efasemdir um hæfni stjórnvalda og ráðamanna til að taka ákvarðanir í fjölda málaflokka. Menn greinir mjög á um hugsanlegar afleiðingar minnkandi trúverðugleika stjórnmalamanna og stjórnsýslunnar⁵⁸. Þar liggja margar ástæður til grundvallar. Samfara miklum breytingum á samfélagsgerð, aukinni menntun og vaxandi sérfræðipækkingu íbúa hefur vantraust á hæfni stjórnvalda til að taka ákvarðanir aukist. Kostnaður vegna vantrausts íbúa á stjórnvöldum og stjórnvaldsákvörðunum er mikill, ekki hvað síst þegar almenningur þarf að fylgja málinu eftir í gegnum stjórnsýslu, kærur til ráðherra og loks bæði dómstigin með tilheyrandi kostnaði allra aðila⁵⁹. Hagfræðingar hafa bent á mikilvægi trausts í viðskiptum en ríki traust á milli aðila stytir það samningstíma og eykur hagkvæmni. Þá er bent á að þegar tiltrú á ráðamenn og stjórnvöld minnkar veikist borgaralegar dyggðir.

Í þessum kafla er leitað skýringa á stöðugt minnkandi stuðningi almennings við stjórnvöld og minnkandi trú á hæfni ráðamanna. Jafnframt er leitast við að tengja þetta vaxandi vantraust við auknar kröfur um þátttöku í íbúa í stjórnun sveitarfélaga.

3.1 Vaxandi vantraust

Stuðningur við stjórnvöld er minnkandi í flest öllum löndum heims og sér ekki fyrir endann á þeirri þróun. Það er flestum fræðimönnum ljóst að tengsl stjórnmalamanna við kjósendur hafa breyst og að íbúar hafa vaxandi efasemdir um hæfni stjórnvalda og ráðamanna til að ákvarðanatöku í fjölda málaflokka. Vert er að velta fyrir sér afleiðingum þessarar þróunar.

Menn greinir mjög á um hugsanlegar afleiðingar minnkandi trúverðugleika stjórnmalamanna og stjórnsýslu framkvæmdavaldsins. Hagfræðingar hafa bent á

⁵⁷ Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support*

⁵⁸ Dalton, R (2005) . „Social transformation in trust in government“ , bls. 133/154

⁵⁹ Sjá m.a. málflutningskostnað í dómsmáli Fuglaverndar ofl. gegn vegagerð ríkisins vegna leiðavals um Teigsskóg sjá <http://haestirettur.is/domar?nr=6155&leit=t>

mikilvægi trausts í viðskiptum en ríki traust á milli aðila eykur það líkur á skilvirku og skjótu sammingsferli og þar með hagkvæmni. Þá hefur verið bent á að þegar tiltrú á ráðamenn og stjórnvöld minnkar dragi úr löghlýðni⁶⁰.

Skoðum fyrst helstu hugmyndir fræðimanna um minnkandi traust almennings til stjórnámálanna og embættismanna. Russel Dalton hefur á undanförunum áratug leitast við að skýra vaxandi vantraust almennings á stjórnvöldum⁶¹. Meðal þátta sem hann hefur skoðað eru árangur stjórnvalda og breytingar á gildismati í samfélaginu.

Árangur (e. *performance*) stjórnvalda virðist skipta litlu máli. Almennt er afar lítil fylgni milli þess að telja stjórnvöld standa sig illa / vantraust og pólitískrar afstöðu (hægri/vinstri). Þrátt fyrir að flokkar með mismunandi afstöðu fari með völd í hinum ýmsu löndum er það sammerkt að almenningur er ekki sérlega ánægður með frammistöðu þeirra. Niðurstaðan er sú að stuðningur eða skortur þar á er óháður pólitískri afstöðu – þetta lýsir sér best í því að þrátt fyrir stjórnarskipti hefur það ekki marktæk áhrif á almenningsálit, traust og trúverðugleiki stjórnvalda heldur áfram að falla.⁶²

Rekja má upphaf margra áhrifamestu almannahreyfinga samtímans til 7. áratugarins svo sem kvenréttinda- og friðarhreyfinga, umhverfisverndarsamtaka, neytendasamtaka og svo má lengi telja. Þessar hreyfingar bera með sér ný gildi, sem eru gjarnan flokkuð sem “postmaterialísk” gildi⁶³. Mörg þessar gilda bera ákveðin merki frjálslyndis (e. *liberalism*) og eru því afar gagnrýnin á miðlæga stjórnun. Dalton hefur sýnt fram á að þeir sem aðhyllast slík gildi eru líklegri til að gagnrýna stjórnvöld, sérstaklega stjórnsýslustofnanir sem fara með sérstakar valdheimildir svo sem lögreglu og her. Flestir þeirra sem aðhyllast postmaterialísk gildi lenda örlítið vinstra megina á hinum pólitíska ási. Margir þeirra mælast frjálslyndir. Þrátt fyrir að postmaterialistar séu afar gagnrýnir á stjórnvöld, embættismenn og ákvarðanir þeirra bera þeir mikla tiltrú til lýðræðisins og telja

⁶⁰ Dalton, Russel J. (2003). *Democratic Challenges, Democratic Choices*, bls. 63-64

⁶¹ Ibid bls. 65

⁶² Ibid bls. 67

⁶³ Ingelhart R (1999). „Trust, Well-being and Democracy“

aukið lýðræði forsendu framfara⁶⁴ og þeir aðhyllast oftár fjölmennigarleg gildi en þjóðernisleg.

Póstmaterialísk gildi hafa umtalsverð og flókin áhrif á pólitískan stuðning við stjórnvöld. Hópar sem hafa slík gildi að leiðarljósi eru oftast gagnrýnir á ríkjandi þjóðfélagsleg viðhorf og eru því líklegri til að beita óhefðbundnum aðferðum við að koma skoðunum sínum á framfæri með mótmælum og borgaralegri óhlýðni. Fólk sem aðhyllist hin nýju lífsgildi ber minna traust til stjórnámálanna og stjórnámálflokka en hefur meiri trú á möguleikum lýðræðislegra stjórnunarháttanna til að koma sjónarmiðum á framfæri. Póstmaterialísk gildi birtast í vaxandi stuðningi við flokka sem hafa náttúru- og umhverfisverndarsjónarmið að leiðarljósi í stefnu sinni og hafa þar með áhrif á stefnumótun stjórnámálflokka, en gott dæmi um slíkt er “græn“ stefnu yfirlýsing hins breska íhaldsflokks⁶⁵.

Það er áhugavert að skoða þessa neikvæðu afstöðu til núverandi ákvörðunartökuferla og þar með framkvæmdavaldsins í lýðræðisríkjum samtímans samfara vaxandi tiltrú á lýðræði.⁶⁶ Dalton telur að þessir hópar séu ekki andstæðingar núverandi stjórnkerfa, heldur þvert á móti sé verið að gagnrýna ákvarðanatökuferli sem séu fjarri því að vera lýðræðisleg í skjóli lítillar valddreifingar í hefðbundinni „hierarkískri“ stjórnskipan. Þannig endurspegli fulltrúalýðræðið ekki skoðanir eða vilja fjöldans. Hin nýju lífsgildi kalla á öflugt lýðræði þar sem fólk hefur meiri aðgang að stefnumótun og ákvarðanatöku í stað þeirra ferla sem fyrir eru og einkennast af sérhagsmunum. Krafan er um endurreisn lýðræðisins og endurhöggun þannig að það endurspegli vilja fólksins.

3.1.1 Orsakir vaxandi vantrausts almennings

Í umræðu síðustu ára um forsendur dvínandi trausts almennings til stjórnvalda hafa fræðimenn skipst nokkuð í tvö horn á grundvelli afstöðu til áhrifa þeirra miklu félags- og hagrænu breytinga sem orðið hafa á Vesturlöndum á síðustu áratugum. Þessar breytingar felast meðal annars í breyttum atvinnuháttum,

⁶⁴ Dalton (2003). bls. 69

⁶⁵ Breski íhaldsflokkurinn; Orku og umhverfisstefna

⁶⁶ Dalton (2003). bls. 78

menntunarstigi, lífsgæðum og lífsgildum. Mörg þau málefni sem stjórnvöld og stjórnámálmennt standa frammi fyrir eru í eðli sínu hnattræn svo sem loftslagsmál

Fyrri hópurinn bendir á þær **neikvæðu** afleiðingar sem aukin hnattvæðing og þjóðfélagsbreytingar samfara þeim hafa haft. Það er erfitt að renna stoðum undir þær kenningar að aukin hnattvæðing og þar með efnahagsleg rök sé orsök dvínandi traust til valdhafa (political support). Í raun benda rannsóknir ekki til að svo sé.⁶⁷ Hnattvæðingin hefur vissulega dregið úr valdi og möguleikum stjórnámálmann til að stjórna atburðarrás í eigin landi hvort sem er félagslega eða efnahagslega. Þannig eru hefðbundin landamæri ekki lengur þau stjórnsýslumörk sem þau voru fyrir skömmu.

Það eru góðar og gildar ástæður til að ætla að forsendur dvínandi trausts til stjórnvalda liggi hjá þeim hópum sem minnst hafa hagnast á hagvexti síðustu áratuga. Þar af leiðandi hafa Dalton ofl. m.a sett fram eftirfarandi kenningar:

Tilgáta 1: *Stuðningur við stjórnvöld hefur minnkað mest hjá þeim hópum sem minnsta hafa menntun, hafa minnsta sérhæfða færni, og sem hafa lægstar tekjur. Á sama tíma hafi betur settir hópar einnig minnkandi tiltrú á hæfni stjórnvalda, þó ekki í sama mæli.*⁶⁸

Ef litið er til jákvæðra afleiðinga blasir við önnur mynd. Á síðustu áratugum hefur hagsvöxtur undantekningalítið verið jákvæður og þar með aukið ríkidæmi á Vesturlöndum, menntunarstig hefur hækkað verulega, sífellt fleiri hafa tækifæri til að afla sér menntunar og félagslegar aðstæður hafa batnað verulega fyrir langflesta.

Frá 7. áratugnum hefur samband íbúa og stjórnvalda tekið stórstíggum breytingum frá því að byggja á valdboði yfir í að byggja fremur á þjónustusambandi. Þvert á það sem áður var talið eru vel staddir hópar ekki lengur helstu stuðningsmenn stjórnvalda, aukin þekking og hærra menntunarstig, auk aðgengis að upplýsingum hefur breytt viðhorfum til stjórnvalda sem lýsa sér best í efasemdum um leiðir til að ná eftirsóknarverðum áhrifum td. í jafnréttis- og umhverfismálum. Þrátt fyrir að hafa efasemdir um færni stjórnvalda hefur trúin á lýðræðið aukist og þar með opnast möguleikar fyrir aukna þátttöku almennings.

⁶⁷ Dalton (2003), bls. 84

⁶⁸ Dalton (2003) bls. 85

Tilgáta 2: *Stuðningur, traust og trúverðugleiki stjórnvalda hefur fallið mest hjá þeim sem eru í efri þrepum samfélagsins, hafa meiri menntun og hærrí tekjur.*

Dalton og félagar hafa í rannsóknum sínum einbeitt sér að því að reyna að tengja þætti eins og menntun, tekjur og lífsviðhorf við viðhorf fólks til stjórnvalda til að leitast við að finna fylgni milli þessara félags- og hagfræðilegu þátta við dvínandi tiltrú á fulltrúalýðræðinu og stjórnvöldum. Áhugavert er að skoða áhrif menntunar. Fram á 7. áratuginn var traust vel menntaðara meira en þeirra sem minna máttu sín en það verður umtalsverð breyting á um miðbik 8. áratugarins og í aldarlok var traust þeirra efnameiri til stjórnvalda orðið mun minna en þeirra sem lægri hafa tekjurnar. Sömu niðurstöður má lesa þegar leitast er við að skoða fylgni menntunar við traust til stjórnvalda. Þessar niðurstöður eru ekki hvað síst áhugaverðar vegna þess að á sama tíma hefur hlutfall þeirra sem hafa framhaldsmenntun meira en tvöfaldast. Þessar niðurstöður eru einnig áhugaverðar í ljósi þess að það er fyrst og fremst hjá þeim hópum sem mest hafa hagnast á þjóðfélagsbreytingum síðustu áratuga sem gagnrýnisraddir eru hávæstar og kröfur um breytingar mestar. Og efasemdirnar eru mestar um ákvarðanatökufarlið.

Tilgáta 3: *Fylgi við stjórnvöld hefur tapast mest meðal ungs fólks.*

Við skoðun kemur í ljós að það er áberandi að traust til stjórnvalda fer minnkandi í öllum aldurshópum, þrátt fyrir að breytingin sé mest meðal þeirra sem yngri eru.

Þegar bornar eru saman breytingar eftir félagslegri stöðu, byggt á aldri, menntun og tekjum er ljóst að vantraust hefur aukist mest hjá þeim sem eru ungir, vel menntaðir og tekjuháir það er þó ekki um neina áberandi fylgni að ræða í niðurstöðum Dalton. Traust til stjórnvalda hefur minnkað hjá öllum þjóðfélagshópum. Sama á við um virðingu fyrir valdi. Þegar grannt er skoðað virðist sem orsakanna sé fyrst og fremst að leita í sífellt vaxandi væntingum. Það eru gerðar síauknar kröfur til stjórnvalda og starfssvið þeirra verður sífellt flóknara. Með vaxandi kröfum koma líka auknar væntingar og það eru þessar væntingar sem stjórnvöldum tekst ekki að uppfylla. Þessar kröfur koma mest frá

þeim sem minnst þurfa á þjónustu stjórnvalda að halda og snúast því fremur um stefnumótun og ákvarðanatökufæri⁶⁹.

Þessar auknu væntingar eru ekki hvað síst vegna hækkandi menntunarstigs, aðgengi að upplýsingum og þeim lýðræðislegu gildum sem hefur vaxið fiskur um hrygg. Þetta eru gildi eins og opin stjórnsýsla, gegnsæi, rekjanleiki og möguleikar á þátttöku.

Ronald Inglehart hefur rannsakað þær viðhorfabreytingar sem hafa orðið í kjölfar þess að lífgæði hafa aukist stórlega á Vesturlöndum. Hungurvofan hangir ekki lengur yfir né stríðsástand. Daglegt líf snýst um val en ekki nauðsyn og því hafa orðið miklar félagslegar breytingar sem enn eru í fullum gangi í lífstíl, stéttaskiptingu, og félagslegum tengslum. Efnisleg gæði víkja fyrir lífsgæðum af öðrum toga, ný og breytt hugmyndafræði hefur rutt sér til rúms með breyttum félags og stjórnmálalegum gildum; verndun lífsgæða, náttúru og menningar, tjáningarfrelsis, einstaklingsfrelsis og ekki hvað síst þátttökuréttinda⁷⁰.

Þessar miklu viðhorfsbreytingar kalla á viðbrögð stjórnmálaflokka og breytta afstöðu á ýmsum sviðum og í málaflokkum sem þessir flokkar hafa lítið látið sig varða. Umhverfisvernd er orðin á stefnuskrá stjórnmálaflokka sem fyrir skömmu fordæmdu umhverfisverndarfólk sem öfgasinna, gott dæmi um slíka umbreytingu er afstaða breska íhaldsflokksins.⁷¹

En það er ekki nóg að viðhorf séu sett í stefnu, þeim þarf líka að koma í framkvæmd og það er best gert með breyttum verklagsreglum, auknu upplýsingaflæði og bættum verkferlum þar sem almenningi er tryggð aðkoma sem allra fyrst í stefnumótunarferlinu því með slíku er hægt að fá fleiri hugsanlega valkosti upp á yfirborðið. Samráð er lykillinn að sáttum í ákvarðanatöku því þegar forsendur ákvörðunar eru kunnar eru miklu meiri líkur á skilingi á leiðarvali⁷²

⁶⁹ Dalton (2003) bls. 95

⁷⁰ Ronald Inglehart (1997) „Postmodernization, Authority and Democracy”

⁷¹ Breski íhaldsflokkurinn, umhverfisstefna

⁷² Dalton (2003) bls. 98

3.2 Stuðningur við lýðræði

Þegar fylgjendum póstmateríalskra gilda tók að fjölga á 7. áratugnum var lítið á þessa hópa sem ógnun við lýðræðið. Þetta væru fyrst og fremst öfgafullir vinstrisinnar. Græningjum í Þýskalandi var þannig lýst sem vatnsmelónum, jafnvel þótt þeir væru grænir á yfirborðinu væru þeir hárauðir að innan og þeir væru þar af leiðandi alvarleg ógnun við nútíma stjórnskipulag og lýðræði. Seinni tíma kannanir hafa hins vegar leitt í ljós að það eru vandfundnir meiri lýðræðissinnar en einmitt græningjar og þeir sem almennt aðhyllast póstmateríalsk gildi⁷³. Víðsýni er nauðsynleg ef lýðræði á að þrífast í fjölmennningarlegum samfélögum, þröngsýni kallar á fordóma og er þannig ógnun við lýðræði. Það að bera virðingu fyrir skoðunum annarra og virða tjáningarfrelsi þeirra er meira áberandi í hópum sem hafa slík lífgildi að leiðarljósi.

Því hefur verið haldið fram að póstmateríalsk gildi grafi undan trausti og trúverðugleika stjórnvalda. Ingelhart hefur sett fram þá kenningu að minnkandi traust almennings megi rekja til gildisbreytinga sem fylgja uppgangi þjónustusamfélagsins sem ýti undir gagnrýni borgara á hefðbundna uppsprettu valds. Þá hafi þessi nýju gildi þjónustusamfélagsins breytt þátttöku almennings í stjórnámálum, frá þátttöku í stjórnámálaflokkum og kosningum til þátttöku í nýjum félagssamtökum eins og umhverfisverndar- og mannréttindahreyfingum, þar sem aðkoman að þátttöku er mun beinni en gerist í fulltrúalýðræðisfyrirkomulagi.⁷⁴

Þessar ályktanir eru þó ekki einhlítar – vissulega hefur dregið úr virðingu fyrir valdi ákveðinna stofnana svo sem lögreglu og hers en traust til annarra stofnana hefur þvert á móti aukist. Sem sagt, það er ekki verið að grafa undan lögmæti stjórnsýslustofnana heldur hafa viðhorf til þeirra breyst og aðlagast nýjum gildum⁷⁵. Lögmæti sem byggir á virkri þátttöku er í vaxandi mæli að koma í stað lögmætis sem byggir á stigveldisvaldboði í anda Weber.⁷⁶ Þannig eru sífellt fleiri sem efast um trúverðugleika upplýsingamiðlunar stjórnvalda, en reiða sig

⁷³ Dalton (2003) bls. 144

⁷⁴ Ronald Ingelhart (1997). „The Erosion of Institutional Authority and Post-materialist Values”

⁷⁵ Benhabib, Seyla (1996) „Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy“

⁷⁶ Dalton (2003)

frekar á upplýsingar frá áhugasamtökum um ýmis málefni svo sem frá umhverfisverndarsamtökum.

3.3 Nútímastjórnmal og lýðræði

Frá 8. áratug síðustu aldar hafa orðið miklar breytingar á stöðu stjórnmalaflokka. Þar ber fyrst að nefna nýjar stefnur og strauma í kjölfar breyttra samfélagsgilda sem hafa krafist endurbóta á framkvæmd lýðræðisins í öllum OECD ríkjunum. Í viðbragðsskyni hafa stjórnsýslustofnanir leitast við að aðlaga sig og nálgast viðfangsefni sín með lýðræðislegri hætti en áður, sbr. Stjórnsýslulög sem kveða á um verklag stjórnvalda. Sama á við um framkvæmd hins formlega lýðræðis, fyrirkomulag kosninga, fleiri atkvæðagreiðslur, opnir umræðuvettvangar og fleiri möguleikar á að taka þátt í stefnumótun. Sumir vilja halda því fram að um sé að ræða mikilvægustu breytingar á framkvæmd lýðræðis frá því að allur almenningur öðlaðist kosningarétt snemma á síðustu öld og margir telja að þessi þróun muni hafa í för með sér umtalsverðar breytingar á fulltrúalýðræði⁷⁷. Fræðimenn benda á aukið flækjustig og mikla áskorun því að breytt viðhorf krefjast viðtækrar þátttöku. Því fylgja ýmis vandamál sem þarf að leysa svo sem; fjarlægðir, skortur almennings á sérhæfingu og þar með krafa um mun betri upplýsingamiðlun, mikill málafjöldi, persónuverndarsjónarmið og margt, margt fleira.

3.3.1 Stjórnmalaflokkar í vörn

Örar samfélagslegar breytingar hafa orðið á síðustu öldum. Samfara þeim hafa orðið breytingar á kröfum almennings til valddreifingar og stjórnunarháttá. Á sama tíma hefur dregið úr flokkshollustu og þar með fækkar flokksbundnum þrátt fyrir að niðurstöður rannsókna sýni fram á vaxandi áhuga á stjórnmálum. Engu að síður eru þó enn hlutfallslega margir flokksbundnir á Íslandi. Tæpur helmingur kjósenda á Íslandi telja sig í skoðunum standa nærri einhverjum flokkanna en hinn helmingurinn hefur ekki slík tengsl við stjórnmálaflokkana⁷⁸. Án almennrar þátttöku í stjórnmálum og þess aðhalds sem áhugi almennings á stjórnmálum

⁷⁷ Svanborg Sigmaradóttir, (2003), „Borgaralýðræði-Pólitísk valddreifing í Reykjavík“

⁷⁸ Ibid bls. 72

veitir er hætt á að fulltrúalýðræði hnigni og það umbreytist í kjarnræði. Ýmsir hafa lýst yfir áhyggjum af þessu. Þótt menn deili um ástæður þessa og kenningar séu ólíkar þá eru fræðimenn sammála um mikilvægi þátttöku fyrir lýðræði.⁷⁹

Kannanir á Íslandi benda til þess að traust almennings á stjórnámálamönnum og opinberum stofnunum fari minnkandi, sem er svipuð þróun og hefur átt sér stað annars staðar á Vesturlöndum. Engin ástæða er til að ætla að þessu verði öðruvísi farið hér en í nágrannalöndum okkar, þrátt fyrir að breytingin virðist hægari. Ýmsar kenningar benda til þess að auðveldara sé að bregðast við þessari þróun á meðan kosningaþátttaka er enn almenn. Auðveldara sé að efla þátttöku almennings í stefnumótun meðan stjórnmalavirkni er enn almenn fremur en stofna til hennar eftir að kosningaþátttaka er orðin dræm. Ef almennir borgarar verða of fjarlægir ákvarðanatökufurlinum er hætt við að grundvallarhugsjón lýðræðisins; að valdið komi frá fólkinu eigi ekki lengur við. Þannig virðast sífellt færri flokksbundnir⁸⁰ og þar með eykst þrýstingur á aukna þátttöku almennings.⁸¹

Í bókinni „*Parties Without Partisans: Political Change In Advanced Industrial Democracies*“ er áhugaverð greining á stöðu og hlutverki stjórnmalaflokka í 20 OECD löndum. Niðurstaðan er sú að flokkarnir halda áfram að vinna að hefðbundnum verkefnum svo sem kosningabaráttu og breytingum á stjórnkerfi en þeir eru á sama tíma að missa hollustu almennings sem hefur dregið úr formlegri flokkhollustu. Það eru því framundan miklar breytingar á flokkspólitík og fulltrúalýðræði ef það á að lifa af.⁸²

Þessi þróun kann að vera nærtæk skýring á því hvers vegna svo virðist sem stjórnmalaflokkar á Vesturlöndum þjappi sér á miðlínu stjórnmalanna. Þetta kunna að vera eðlileg viðbrögð hefðbundinna stjórnmalaflokka við vaxandi stuðningi við póstmateríalísk viðhorf og þar með vaxandi fylgi til dæmis við flokka græningja⁸³. Það kann í raun að vera afar erfitt fyrir íbúa að samsama sig heildarstefnu ákveðinna flokka og sífellt fleiri aðhyllast málefna-stjórnmal, þ.e.

⁷⁹ Svanborg Sigmarsdóttir (2003), bls. 6.

⁸⁰ Gunnar Helgi Kristinsson, (2001) „Staðbundin stjórnmal- Markmið og árangur sveitarfélaga“ Háskólaútgáfan bls 109. Skoðanakannanir 1983 og 1987 sýndu að um 20% landsmanna sögðust vera félagar í stjórnmalaflokki. Árið 2000 var hlutfallið komið niður fyrir 17%.

⁸¹ Dalton, R. J. (2000). „The decline of party identifications“, bls. 19-36

⁸² Sjá m.a. í Dalton, (2003) og Ingelhart (1997)

kjósa stjórnmaflokki á grundvelli afstöðu hans og trúverðugleika í einu ákveðnu málefni, til dæmis umhverfismála. Þetta gerir það að verkum að ólíklegustu flokkar eru farnir að gefa út harðorðar yfirlýsingar í umhverfismálum og nálgast þar með pólitíska andstæðinga sína.

Sumir fræðimenn vilja jafnvel ganga svo langt að segja að það sé varla nein hægri og vinstri pólun lengur. Í rannsókn sem gerð var á stefnuskrám stjórnmaflokka í OECD löndunum⁸⁴ kom fram að stefnumunur hefur minnkað verulega í stefnuskrám hægri og vinstri flokka í 11 löndum af 15, þeir hafa nálgast viðhorf meðalkjósandans. Því mætti gera ráð fyrir því að stuðningur við stjórnmaflokka hafi aukist að nýju en því er öfugt farið, jafnt og þétt dregur úr fylgni fólks við þessa flokka, þ.e. sífellt fleiri velja að standa utan flokka og gera upp hug sinn á grundvelli afstöðu til eins eða fleiri málefna. Hinn almenni kjósandi finnur sig ekki í flokkspólitík og bilið milli afstöðu stjórnvalda í skjóli stjórnmaflokka og almennings virðist stöðugt vaxandi.⁸⁵

Á sama tíma hefur birtingarmynd stjórnmalanna breyst. Fjölmiðlar hafa meiri áhrif nú en nokkru sinni fyrr. Ábyrgð þeirra er mikil þar sem þeir hafa mikilvægt hlutverk við upplýsingamiðlun til kjósenda. Sá frambjóðandi sem hefur gott aðgengi að fjölmiðlum á greiða leið að kjósendum. Kosningabarátta snýst sífellt meira um einstaklinga en minna um pólitíska stefnu, þannig virðast þeir sem hafa starfað í sjónvarpi eða verið áberandi á annan hátt eiga greiðari leið að sigri í prófkjörum. Kjósendur velja þekkt andlit án þess að kynna sér stefnu viðkomandi. Því kann hluta skýringa að liggja í þessu vali almennings á fulltrúum sem standa ekki undir væntingum þegar reynir á stefnu og leiðaval í hinum ýmsu málefnum.⁸⁶

Vantraust almennings á stjórnvöldum fer alls staðar vaxandi, skiptir þá engu hvort kannaður er hugur Íslendinga eða Ástrala. Stjórnvöld þurfa sífellt að glíma við fleiri og flóknari málaflokka. Málefni sem krefjast víðtækrar sérfræðiþekkingar svo sem siðfræðileg vandamál tengd erfðatækni, loftslagsbreytingar, breytt búsetumynstur, hnattvæðing, vaxandi flækjustig í

⁸⁴ Caul, Miki og Mark Gray (2000). „The Decline of Election Turnout in Advanced Industrial Democracies“.

⁸⁵ Dalton (2003), bls. 140

⁸⁶ Goldman, Alvin I. (1999). *Knowledge in a social world*, bls 340 - 346

efnahagsmálum og svo má lengi telja. Á sama tíma hafa hefðbundin viðfangsefni stjórnmalanna svo sem atvinnu- og húsnæðismál ekki vikið. Stjórnmalamenn og – flokkar lenda æ oftar í erfiðum aðstæðum þar sem stefnuskrá þeirra í málaflokkum er í mótsögn. Gott dæmi um slíkt er afstaða vinstri miðjuflokka þar sem takast á atvinnumálastefna og umhverfisstefna svo sem í tvíbentri afstöðu Samfylkingar til stóriðju- og náttúruverndarmálum, þegar kynnt var ný stefna flokksforystunnar undir kjörorðinu Fagra Ísland haustið 2006.⁸⁷ Á sama tíma töluðu forkólfar flokksins á Húsavík fjálglega um stóriðjuuppbyggingu sem afar jákvæðan kost.⁸⁸ Nákvæmlega það sama hefur verið uppi á teningnum í Bretlandi þar sem verkmanaflokkurinn hefur lent í klemmu sem helsti forsvarsaðili verkalýðshreyfingar og sterkra umhverfissinnaðra afla. Þessi innanflokks ágreiningur um áherslur í stefnu hefur gefið breska íhaldsflokknunum nýtt sóknarfæri á sviði umhverfisverndar.

Það er ekki auðvelt fyrir efnishyggjubundna stjórnmalaflokka að taka öll hin nýju viðfangsefni inn í stefnuskrár sínar og laga þau að þeim hefðbundnu þannig að úr verði heildstæð stefna. Þessi ósamleitni hefur orðið til þess að ýmis konar félög og hagsmunahópar hafa orðið til og eflst á grundvelli þessara nýju viðhorfa. Flest þessara félaga hafa skýr markmið, sterka stefnu og fjölda félaga t.d. Amnesty International og World Wildlife. Slíkar öflugar fjöldahreyfingar hafa mikil áhrif á lagaumhverfi og réttarfar flestra Vesturlanda, eins og sjá má af fjölda alþjóðlegra samninga og tilskipana. Á sama tíma hafa myndast öflugir en tímabundnir þrýstihópar sem jafnvel hafa fá önnur markmið en að knýja fram breytingar hjá hinum hefðbundnu flokkum. Gott dæmi um slíkt er Framtíðarlandið stofnað í júní árið 2006, en á vefsíðu félagsins segir: “...að nauðsyn beri til að efla lýðræði og lýðræðislega umræðu – og grundvallarþætti samfélagsins: réttlæti, menntun og skapandi atvinnustefnu.

Framtíðarlandið vill vera vettvangur frjórna hugmynda um virkjun mannauðs og hugmyndaríkra einstaklinga. Félagið vill jákvæða, skapandi atvinnustefnu í mannvænu, vistvænu, og lýðræðislegu andrúmslofti; kvikan og

⁸⁷ Fagra Ísland, umhverfisstefna Samfylkingar

⁸⁸ Ályktun stjórnar Samfylkingarfélagsins á Húsavík

frjóan jarðveg þar sem frumkvöðlar og sprotafyrirtæki dafna, þar sem snjallar viðskiptahugmyndir fá að njóta sín og þar sem einstaklingurinn og samfélagið er skapandi. Framtíðarlandið vill standa vörð um náttúru landsins og víðerni.”⁸⁹

Hér eru í hnotskurn sett fram þau póstmateríalísku viðhorf sem eru í stöðugri sókn á Vesturlöndum og félagið er því holdgerving þeirra breytinga á viðhorfum almennings til valdhafa og nýrra krafna um stjórnskipulag með auknu lýðræði.

Þess vegna hafa á síðustu áratugum komið fram ný stjórn málaöfl sem einbeita sér fremur að hinum nýju málefnum og leitast við að marka sér sérstöðu á grundvelli þeirra, svo sem Vinstri grænir á Íslandi, sem hafa umhverfisvernd, kvenfrelsi og mannréttindi að leiðarljósi, í bland við hefðbundin vinstri gildi.

Það er oft erfitt að mæla afstöðu nútíma Vesturlandabúa til stjórn mála flokka og stjórn málamanna. Hún kann að ráðast af afstöðu til eins málefnis innan málaflokks svo sem afstöðu til fóstureyðinga, til öldrunarmála, til virkjanamála, til stóriðjumála en ekki atvinnumála almennt. Af þessum ástæðum spretta upp þrýstihópar sem eru öflugir þegar kosningar nálgast, til að knýja fram stefnubreytingar.⁹⁰ Í raun er varla hægt að skilgreina flokka sem hægri og vinstri á hefðbundnum grunnás lengur heldur þarf að skilgreina innbyrðis afstöðumun flokka í miklu fleiri víddum.⁹¹ Það er því nánast ómögulegt fyrir flokka að uppfylla allar væntingar kjósenda því þá lenda flokkarnir í mótsögnum í eigin stefnumörkun. Sama gildir um kjósendur gagnvart pólitískum valkostum. Það finnst sjaldnast flokkur sem uppfyllir væntingar í öllum meginstefnumálum, þannig eru margir umhverfissinnar fjarri því að vera mjög til vinstri, eru jafnvel yfirlýstir frjálshyggjumenn eða að minnst kosti hægri grænir, þannig ritar Illugi Gunnarsson á vefsíðu sína:

„Markaðurinn er uppspretta lausna og nýrra hugmynda í samfélaginu. Þaðan koma lausnirnar sem munu duga best til að vernda umhverfið. Víða má sjá þess merki að þróunin er í átt til umhverfisvænna lausna og umhverfisvænnar framleiðslu. Aukin þekking og skilningur almennings á mikilvægi

⁸⁹ Framtíðarlandið, stefna

⁹⁰ Dalton (2003), bls. 144

⁹¹ Dalton (2002)

umhverfisverndar mun hvetja áfram allt atvinnulífið til að vinna í sátt við náttúruna og auðlindir hennar.“

Hann birti einnig grein þar sem hann fjallar um hægri græn viðhorf í Morgunblaðinu laugardaginn 29. júlí, 2006, en þar segir meðal annars:

„Sú ályktun að Sjálfstæðismenn séu ekki umhverfisverndarsinnar er fjarstæðukennd og stenst enga skoðun. Mér sýnist þvert á móti allt benda til þess að Sjálfstæðisflokkurinn muni á næstu misserum og árum taka afgerandi forystu í þessum málaflokki. Okkur Sjálfstæðismönnum þykir vænt um landið okkar, virðum það og við viljum sýna það í verki.“⁹²

Á vef Sjálfstæðisflokksins er að finna góða og gilda umhverfisstefnu⁹³, en engu að síður er flokkurinn í málflutningi hvað ákafastur flokka á Alþingi í að nýta nánast allar orkuauðlindir Íslands til stóriðju, jafnvel þó um sé að ræða friðlýst svæði. Þannig er Árni Sigfússon, bæjarstjóri í Reykjanesbæ og stjórnarformaður HS-Orku sjálfstæðismaður sem hyggst virkja víða innan Reykjanesfólkvangs.⁹⁴

Á undanförunum árum hafa umhverfismál verið mjög í kastljósinu og um fátt verið fjallað meira í fjölmiðlum en virkjanir og stóriðju. Það er hins vegar ljóst að sé einn málaflokkur í sviðsljósinu umfram aðra þá veita kjósendur stefnu flokka í þeim málefnum meiri athygli. Að sama skapi má segja að í útfærslum á stefnu í sumum málaflokkum og verkefnum er þátttaka auðveldari en í öðrum, á það sérstaklega við í skipulags- og umhverfismálum, enda hefur þátttaka verið færð í lög í þessum málaflokkum.

3.3.2 Lýðræðið og tæknin

Það er erfitt fyrir þá sem ekki eru komnir yfir miðja aldur að ímynda sér samfélag án félagsmiðla. Hvar værum við flest stödd ef ekki væri tölvupóstur og farsímar. Á liðnum áratug hafa átt sér gríðarlegar breytingar á upplýsingamiðlun. Vefurinn er orðin mikilvægasta uppspretta upplýsinga. Prentmiðlar eru á hröðu undanhaldi og það vekur athygli að það virðast vera þeirra eigin vefútgáfur sem

⁹² Morgunblaðið, Menningarblað 26. júlí 2006

⁹³ Árni Sigfússon, „Reykjanesbær eignast auðlindina“

eru að ganga af dagblöðunum dauðum⁹⁵. Í grein sinni „Dauði dagblaða“ segir Jónas Kristjánsson; „Minnkað hefur hlutur hefðbundinna fjölmiðla af þjóðarbúskapnum. Sérhæfðir miðlar og ókeypis miðlar fylla gatið. Internetið hraðar þróun í átt til fámíðlunar, þröngmiðlunar, með því að bjóða uppsprettu sérhæfðra upplýsinga á öflugan hátt..... Hámarks gengi seldra dagblaða var snemma á þriðja áratug síðustu aldar, þegar þau náðu til 130% heimila í Bandaríkjunum. Árið 2001 þakti hún ekki nema 54%. Samt hafa áhrif og hagnaður dagblaða aukist á þessum tíma. Nú eru þau hins vegar í hættu.“⁹⁶

Og Jónas heldur áfram „Vandinn er miðlægur. Til þess að lýðræði virki, þurfa borgarar upplýsingar. Þekking mun alltaf verða yfirsterkari, þegar þekking og vanþekking togast á. Þetta var auðveldara á 20. öld, þegar víðtækir fjölmiðlar réðu ferðinni. Nútímafólk hefur efasemdir um dagblöðin, næstum því eins miklar og um sjónvarpið. Að vísu trúa 65% lesenda enn mestu af því sem þeir lesa, en þykktin á traustinu hefur minnkað. Á áttunda áratug 20. aldar fór að bera á, að notendur fjölmiðla brotnuðu upp í sérhæfða hópa. Í stað einnar menningar komu margar tegundir menningar. Þessi þróun hefur haldið áfram og með margfölduðum hraða eftir komu internetsins og félagsmiðla þess“.⁹⁷

Veflausnir, hvort sem er fyrir farsíma eða tölvur, eru mikilvægasta upplýsingamiðlun samtímans, á það ekki hvað síst við um svokallaðum web 2.0 sem byggir á opnum gagnvirkum veflausnum.⁹⁸ Fréttamiðlun á sér stað hvar sem er, hvenær sem er, frá hverjum sem er og það gerir það að verkum að það er ekki hægt að ritstýra. Gott dæmi er jarðskjálftinn í Kína árið 2008 þar sem myndir og fréttir birtust á vefnum í rauntíma, sem er einstakt. Um leið verður sú breyting að það er engin leið að leyna atburðum þeir berast sem póstur og textaskeyti, og myndir berast um heiminn á ljóshraða um leið og atburðir gerast. Ein afleiðing af þessari þróun er að fréttum og umræðu er ekki lengur stýrt af atvinnuöðnum, blaða- og fréttamönnum sem hafa tileinkað sér ákveðin fagleg vinnubrögð, heldur getur hver sem er sett fréttir á vefinn, jafnvel nafnlaust. Fréttamiðlar fæddir á netinu eru því um margt ólíkir hefðbundnum vefútgáfum dagblaða. Þannig sækir

⁹⁵ Hansen, Even Trygve, (2009)

⁹⁶ Jónas Kristjánsson (2008); „Dauði dagblaða“

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Sjá td. skilgreiningu á Web 2.0 á Wikipediu: http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0

fréttavefurinn *Digg.com*⁹⁹ fréttir til meðlima vefsamfélagsins, þær geta átt uppruna sinn hvar sem er, en þetta vefsamfélag hefur sett sér siðareglur, almennar en skýrar. Slíkt á þó því miður ekki við um mikinn fjölda óhefðbundinna félagsmiðla þar eru oft engar siðareglur eða ritstjórar sem halda aftur af birtingu.

3.3.3 Mikilvægi félagsmiðla

Það er óhjákvæmilegt í umfjöllun um lýðræði í samtímanum að minnast á hlutverk félagsmiðla. Félagsmiðlarnir eru orðnir gríðarlega mikilvægir í skoðanaskiptum manna á milli. Þegar allra fullorðinna einstaklinga eru á Íslandi eru skráðir í sama vefsamfélag, þ.e. *Facebook*, er miðlunarmáttur þess gríðarlegur. Áhrif einstaklinga með því að mynda málefnaþóp eru umtalsverð. Á augabragði hafa þúsundir skráð sig í viðkomandi hóp og fulltrúar hans kynna það líkt og félag. Þannig skapast stöðugt nýir þrýstihópar sem leitast við að hafa áhrif á gang mála í samfélaginu.

Einfaldasti félagsmiðillinn er í raun tölvupósturinn, þar sem fólki gefst kostur á að gerast félagar í póstgrúppum á grundvelli málefna (e. *listservs*), þó hann falli ekki að skilgreiningu slíkra miðla. Á Íslandi hafa slíkar póstlausnir verið einn helsti vettvangur margra málefna- og baráttuhópa sem miðla upplýsingum í gegnum skilvirkni tölvupóstlista entölvupóstsins, dæmi um slíkt er listi [náttúruvaktarinnar](#), náttúruverndarfólks.¹⁰⁰

Hið enska hugtak “*Social Media*” eða félagsmiðlar er notað um veflausnir fyrir tölvur eða farsíma sem notendur nýta til að miðla upplýsingum, skiptast á skoðunum og eiga gagnkvæm samskipti. Lausnirnar byggja á miðlun byggja á marghliða miðlun þar sem;

- gagnvirkni er milli allra þátttakenda, sem er breyting frá einhliða upplýsingamiðlun yfir í gagnvirkar umræður og skoðanaskipti fjöldans
- og margir geta talað við marga, sem er breyting frá því sem áður var þegar einn þjónustuaðili veitti mörgum upplýsingar og gat talað einhliða við hvern fyrir sig

⁹⁹ Siðareglur Digg <http://about.digg.com/guidelines>

¹⁰⁰ [Natturuvaktin.com](#) en natturuvaktin@where.is lokaður listi

Á félagsmiðlum leggja allir til efnið (e. *content*), bæði framleiðendur lausnar en þó fyrst og fremst notendur sjálfir, s.s. texta, myndböndum, hljóðskrá, myndum og tengslum. Í heimi félagsmiðla eru tími og fjarlægð algerlega afstæð. Miðlun fer fram á ljóshraða, en miðlað efni er engu að síður til staðar til að lesa eða horfa á hvenær sem hentar, hvar sem er. Uppruni þessara miðla er í raun afleiðing af vinnu leitarvélahöfunda, eins og google og yahoo, sem voru að skapa sér tekjur. Engan hefði órað fyrir því að afleiðingin yrðu öflug vefsamfélög. Fyrir lýðræðið merkir þetta að við náum þremur stigum samtímis, upplýsingamiðlun, gagnvirkni og umræðu, bæði í rauntíma og með bið.

Að sumu leyti eru félagsmiðlar andstæða hefðbundinna fjölmiðla sem oftast eru á vissan hátt leiðandi (e. *top-down*). Félagsmiðlarnir miðla gögnum og upplýsingum frá grasrótinni og þeim er ekki ritstýrt á neinn hátt. Það gildir raunverulega aðeins ein regla á félagsmiðlum; notandinn ræður. Einstaklingar ákveða hvaða efni er þess virði að deila, ræða, gefa einkunn, hala niður eða tengjast. Þeir byggja ákvarðanir sínar að miklu leyti á skoðunum og upplýsingum annarra, auk ýmis konar “álitsgjafa” eða vefleiðtoga sem eiga sér áhangendur, hópa fólks sem les bloggin þeirra, hlustar á hlaðvörp (e. *podcast*), skoðar myndir o.s.frv. En vefverjar velja sér ekki bara leiðtoga, líkt og fólk valdi sér uppáhalds stjórnálamann áður fyrr, heldur snúast vefheimar ekki síður um áhugamál og málefni. Þannig eiga menn aðild að hinum ýmsu samfélögum á vefnum sem oftar en ekki hanga saman á gagnvirkri upplýsingamiðlun. Dæmi um slík málefnaþing vefsamfélög eru *Flickr* og náttúruvaktin á vefnum, sem er lokaður félagsskapur náttúruverndarfólks, þvert á hefðbundin stjórnámal.

Gríðarlegur vöxtur hefur verið í notkun almennings á ýmsum félagsmiðlum og má líklega fremur tala um vefsamfélög þar sem dæmi eru um að nær öll félagsleg samskipti manna eigi sér stað í gegnum slíka miðla. Mestur vöxtur á netinu hefur verið í félagslegum samskiptum, en dæmi um slíkt eru *MySpace*, *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* og *Flickr*.

Flickr er gríðarlega vinsælt vefsamfélag þar sem menn skiptast á ljósmyndum og eiga samskipti um eitt málefni, ljósmyndun. *Flickr* hefur lítil pólitísk áhrif, þrátt fyrir að þar sé að finna verulega pólitísk viðfangsefni.

Sama verður ekki sagt um *YouTube* sem var stofnað árið 2005 og um dreifingu myndskaiða. Nú hafa tónlistarmenn farið að nýta sér *YouTube* og gefa út

tónlist á vefnum. Það eru yfir 100 milljón heimsóknir á þann vef á dag.¹⁰¹ Einungis innan Bandaríkjanna skoðuðu yfir 100 milljónir manna vefinn í janúar 2009.¹⁰² Með allan þennan fjölda heimsókna eru stjórnámamenn farnir að nýta sér myndskaiðamiðlunina. Fyrir alþingiskosningarnar árið 2008 var *YouTube* mikilvægur miðill fyrir stjórnámamenn til að koma sér á framfæri og að taka við spurningum frá almenningi. *YouTube* hélt líka fundi með frambjóðendum auk þess sem þeim gafst að sjálfsögðu kostur á að setja inn efni. Það gerði m.a. Obama forseti Bandaríkjanna óspart í sinni kosningabaráttu og gerir enn.¹⁰³

Síðustu árin hefur *podcasting* verið mikið notað af stjórnámamönnum, sem flytja ávörp. Þessu efni er hlaðið niður af heimasíðu þeirra. Útgefendur blaða og tímarita nota *podcasting* til að hressa upp á notendaviðmót sitt og gefa fólki kost á að sækja sér talað efni, hlaða niður á ipod eða aðra spilara og hlusta síðan á það þegar tími gefst til. Þá tíðkast það í vaxandi mæli að varpa fundum um webcast. Þannig hefur verið hægt að hlusta á borgarstjórnarfundum í Reykjavík um nokkurra ára skeið á vefnum.¹⁰⁴

MySpace er elst vinsælla vefsamfélagið, stofnað árið 2003 og telur yfir 124 milljónir notenda¹⁰⁵. *My Space* var lengi vel stærsta vefsamfélagið en ofurvöxtur *Facebook* hefur skilið það eftir í kuldunum og nú eru notendur *Facebook* tvöfalt fleiri eða nálægt 350 milljónum þátttakenda¹⁰⁶. Haustið 2009 voru 156.000 Íslendingar skráðir notendur á *Facebook* eða um helmingur þjóðarinnar sem er heimsmet miðað við höfðatölu.¹⁰⁷ Bæði *MySpace* og *Facebook* eru vefgáttir sem báðar eru aðlaðandi og henta vel til að stela tíma fólks í samskipti um allt og ekki neitt og höfða víst meira til eldri notenda.

Eitt nýjasta samfélagið er *Twitter.com*, stofnað síðla árs 2006, sem hefur vaxið stöðugt og má líklega þakka vöxt sinn því hversu einfalt það er. *Twitter* er, öfugt á við *Facebook*, frekar eins konar skilaboðaskjóða.¹⁰⁸ *Google* og bandalag

¹⁰¹ YouTube. „100 milljón áhorfendur á dag“

http://www.mpdailyfix.com/2006/07/youtube_visitors_watch_100_mil.html

¹⁰² YouTube, fjöldi notenda

¹⁰³ YouTube; Obama á You Tube

¹⁰⁴ Borgarstjórn í beinni

¹⁰⁵ The Guardian, „Notendur félagsmiðla“

¹⁰⁶ Fárið í kringum Facebook, Morgunblaðið 20. des. 2009

¹⁰⁷ Páll Ásgeir Ásgeirsson (2009). „Frónbúar á Facebook,“

¹⁰⁸ Sjá m.a umfjöllun „Twitter or Facebook“

nokkurra fyrirtækja hafa sameinast um að smíða opinn hugbúnað, *OpenSocial* utan um *Orkut*¹⁰⁹, félagsviðmótið frá *Google* sem *Google* leitarvélina hefur aðgang að. Þess má geta að *Orkut* hefur um langa hríð verið vinsælasta vefsamfélag Suður Ameríku. Margar stjórnmalahreyfingar, bæði hefðbundnir flokkar og málefnaþópar eru með síður á þessum miðlum, einum eða mörgum. Þá er fjöldi stjórnmalamanna með *Facebook* síður, þar á meðal íslenskir alþingismenn og ráðherrar. Og hafa mörg hundruð áhængenda eða vina að sínum síðum.

Netið hefur smám saman orðið öflugur vettvangur lýðræðislegrar umræðu og margar góðar vefgáttir hafa verið settar upp beinlínis í þeim tilgangi að efla lýðræðið. Sumar þeirra eru staðbundnar en aðrar hafa náð heimsútbreiðslu. Dæmi um slík vefsamfélög sem berjast fyrir aukinni valddreifingu og auknu lýðræði eru *meeting.org*, *e-thePeople.org* og *MoveOn.org*. Á þessum vefgáttum er að finna þúsundir málefnaþópar spjallsvæða, málefnaleg umræðusvæði með umræðustjóra, einstaklingi sem hefur verið veitt sérstakt umboð til að framfylgja siðareglum vefsins og tryggja málefnalega umræðu, og margar fleiri veflausnir sem hafa verið smíðaðar með það að markmiði að efla lýðræðislega umræðu og ýta þar með undir þátttökulýðræði. Dæmi um slíkan vef á Íslandi er „Minn Garðabær“, en eitt af upphaflegum markmiðum var einmitt að gefa íbúum Garðabæjar kost á að nýta sér tæknina fyrir málefnalega umræðu um bæjarmál.

3.3.3.1 Blogg og lýðræði

Blogg er enn einn félagsmiðill sem blómstrar á Íslandi. Blogg eða vefdagbækur hafa verið til um nokkra hríð. Bloggarar bera sig að með mismunandi hætti. Sumir blogga undir fullu nafni og á vandaðan hátt. Aðrir eru nafnlausir og svífast einskis í nið um samtímafólk sitt. Margir bloggarar heimila öðrum að gera athugasemdir við blogg sín og þannig skapast oft áhugaverðar umræður um viðkomandi blogg færslu. Margir nýir vefmiðlar eru einskonar blanda vefblaða og bloggsíðna, dæmi um slíkt eru *pressan.is* og *eyjan.is*. Þá reka margir málefna- og stjórnmalahópar bloggsíður svo sem *andriki.is*, *herdubreid.is* og *deiglan.com*.

¹⁰⁹ Samskiptavefur google www.orkut.com

Stjórnmálafræðingurinn Reynir Jóhannesson velti fyrir sér áhrifum bloggs á stjórnmál í BA ritgerð sinni og kemst m.a. annars að því að:

„Kynjahlutfall bloggaranna sem nefndir eru í blöðunum er afar skakkt konum í óhag. Skilgreiningin á hinum hefðbundna bloggara er vel menntaður karlmaður sem er annað hvort stjórnmála- eða fjölmiðlamaður. Hins vegar er vel hægt að útskýra mestan hluta þessarar skekkju með minni þátttöku kvenna í skrifum á veraldarvefnum. Flestar erlendar rannsóknir benda til þess að trúverðugleiki bloggsins sé byggður á aðkomu fjölmiðla- og háskólafélks, stjórnmálamanna og annarra skoðanamyndandi einstaklinga. Á Íslandi taka þessir hópar mikinn þátt í þjóðfélagsumræðunni í formi bloggskrifa og því má álykta að trúverðugleikinn sé þó nokkur.“¹¹⁰

Reynir skrifar síðar um sama málefni: *„Oftast eru það skoðanamyndandi einstaklingar í þjóðfélaginu sem virðast fá mesta athygli. Ef bloggarinn er ekki fjölmiðlamaður, háskólamenntaður, stjórnmálamaður, framkvæmdastjóri eða formaður einhvers félags má teljast afar ólíklegt að hefðbundnir fjölmiðlar á Íslandi muni veita skrifum þess bloggara einhverja athygli og þar af leiðandi er talið að skrifin hafi afar takmörkuð áhrif á þjóðfélagsumræðuna.“¹¹¹* Þetta er vert að skoða betur. Fjöldi stjórnmálamanna heldur úti bloggsíðum en líklega eru þó þekktastir margir „álitsgjafar“ sem spröttið hafa til umtalsverðra áhrifa með bloggi sínu og sem stundum uppfylla ekkert fyrrgreindra skilyrða. Auðvelt er að taka tvö dæmi um slíkt: Náttúruverndarkonan Lára Hanna¹¹² sem hóf bloggferill sinn á grundvelli náttúruverndar, hefur bloggað sífellt meira um stjórnmál og er orðinn fastur gestur í samfélagsumræðu fjölmiðla og nú fastur penni á vefmiðlinum smugan.is. Hundruð manna lesa blogg hennar daglega. Lára Hanna hefur bloggað í rétt rúm tvö ár um samfélagsmálefni og á þessum tíma eru mældar tæplega 1,5 milljónir flettinga á síðum hennar. Þá má nefna blogg Egils Helgasonar á Eyjunni.¹¹³ Þar hafa farið fram hreinskiptin samskipti og oft á tíðum hafa komið fram upplýsingar sem virðast hafa leitt til breyttrar hegðunar stjórnmálamanna. Áhrif bloggs á stjórnmál eru líkast til umtalsverð. Bloggarar hafa óbein áhrif á

¹¹⁰ Reynir Jóhannesson (2008). *Blogg og stjórnmál*

¹¹¹ Reynir Jóhannesson (2009) „Áhrifamáttur bloggsins“

¹¹² Lára Hanna, blogg færslur

¹¹³ Egill Helgason, blogg færslur

stefnumótun og ákvarðanatöku. Það skortir hins vegar formlegar rannsóknir á áhrifunum. Það er erfitt að gera sér grein fyrir áhrifum þessarar nýju kynslóðar stjórnmalaskýrenda sem ekki koma úr hefðbundnu umhverfi stjórnmalaflokka.

Það er farið að skipta máli hvað stendur á hinum eftirlitlitlu félagsmiðlum. Þannig leita ráðningarstofur í vaxandi mæli upplýsinga um umsækjendur á vefinn, ekki bara á *google* leitarvélina heldur leita þau í auknum mæli á *Facebook* og *MySpace* til að finna persónulegar upplýsingar. Það ætti því að reyna verulega á hæfni starfsmanna slíkra stofa að rýna í upplýsingar en hætt er við að námskeið í slíku hafi ekki verið boðin starfsmönnum. Og það eru ekki einungis atvinnuleitendur sem eiga í erfiðleikum við æskubrek vistuð á félagsmiðlum. Fortíðin getur verið erfið fyrir stjórnmalamenn á tímum félagsmiðla þar sem menn svífast einskis í orðfæri undir nafnleynd og einkalíf manna er birt án minnsta kinnroða. Það hefur líklega aldrei þurft sterkari bein til að standa í stjórnmalum en á tímum upplýsingatækni sem lætur ekkert framhjá sér fara og samhengi er ekki endilega í fyrirrúmi, en um það vita lesendur félagsmiðla stundum lítið.

3.3.3.2 Siðareglur og félagsmiðlar

Félagsmiðlar hafa ekki einvörðungu áhrif á umræðu, dagskrá mála og annað sem viðkemur daglegu lífi og stjórnmalum.

Á undanförunum árum hafa siðareglur sprottið upp víða og m.a. hafa flest stéttafélög sett sér slíkar reglur.¹¹⁴ Fjölmiðlar hafa siðareglur sem starfsmenn fara eftir enda meiðyrði sótt til dómsstóla, sbr nýfallinn dóm, þar sem blaðamaður var dæmdur fyrir að hafa órökstudd ummæli eftir öðrum¹¹⁵, ummæli sem þættu léttvæg á félagsmiðlunum. Miklar umræður eru um siðareglur á félagsmiðlum og virðist kominn grunnur að slíkum reglum sem viðhafðar eru í Bandaríkjunum. Þær eru í sex liðum og fjalla m.a. um heiðarleika, tillitssemi, virðingu, ábyrgð, sanngirni og gegnsæi og ein grundvallarreglan er sú að menn sýni þá lágmarksvirðingu að leynd ekki uppruna sínum og skrifa undir nafni.¹¹⁶

¹¹⁴ Siðareglur <http://www.heimspeki.hi.is/?sidareglur?hluti=2>

¹¹⁵ Visir, frétt 21.12.2009

¹¹⁶ Siðareglur félagsmiðla

Að undanfögnu hafa risið nokkrar deilur í kringum friðhelgi fólks á Facebook eftir að stillingum var breytt þannig að meiri einstaklingsbundnar upplýsingar eru nú opnar öllum. Ef til vill hefur meiri opnun einhvern fælingarmátt, þó ólíklegt sé því að margir hafa komið sér upp gríðarlega umfangsmiklum tengslanetum á *Facebook* sem tímafrekt væri að stofna annarsstaðar.¹¹⁷

Um stöðu friðhelgi einkalífs og félagsmiðla sagði lögfræðingurinn Alan Dershowitz í viðtali við Morgunblaðið:

„Stóra málið er friðhelgi einkalífsins og flestir Bandaríkjamenn eru hlyntir því að henni séu takmörk sett. Við lifum á tímum fyrirbæranna MySpace og Facebook. Ég er afbrotalögfræðingur og það fyrsta sem ég geri þegar ég tek að mér mál er að láta einkaspæjara skoða það sem kemur fram á þessum stöðum um þá, sem í hlut eiga, og það er ótrúlegt hvað fólk setur þarna. Fólk ber sjálfst enga virðingu fyrir friðhelgi eigin einkalífs. Það er því rétt að stjórnvöld hafa brotið gegn friðhelgi einkalífsins en einstaklingar virðast ekki telja að friðhelgi einkalífs þeirra hafi neitt gildi og það er að minni hyggju stærra vandamál.“¹¹⁸

Það eru engar gildandi siðareglur á *Facebook* hins vegar eru flestir eru á þeirri skoðun að það þurfi að setja einhver mörk. Það er vissulega erfitt að stýra því sem menn setja á félagsmiðla um sjálfa sig, en það verða að gilda lágmarksreglur um hvað þeir skrifa um aðra, líka stjórnámálemenn. Og þess ber að geta að allt sem skrifað hefur verið að *Facebook* er vistað, óháð vilja þess sem átti viðkomandi innslag.

Þrátt fyrir að fjölmiðlar hafi siðareglur um skrif sín þá eiga þær ekki við um blogg sem birt eru á þeirra síðum. Það kann að vera erfitt fyrir venjulegt siðavant fólk að sækja fram í stjórnmalum meðan nafnlausir geta án nokkurrar ábyrgðar dreift óhróðri. Það fékk höfundur að reyna þegar hann „googlaði“ nafn sitt og fékk upp meiðandi ummæli. Höfundur hafði þá samband við bloggmiðilinn mbl.is og fékk þau svör að hann gæti leitað til dómsstóla.¹¹⁹ Engu að síður hefur mbl.is sett þeim sem rita blogg undir þeirra væng ákveðnar siðareglur sem hægt er

¹¹⁷ „Fárið í kringum Facebook“, Morgunblaðið 20.des. 2009

¹¹⁸ Dershowitz, Alan „Stóri bróðir kominn á kreik“

¹¹⁹ Árni Matthiasson, ritsjóri mbl.is 10.des 2009

að lesa á síðunni.¹²⁰ Einfaldara var að leita til hins upprunalega bloggara en ummælin voru í athugasemdum. Sá brást þegar við og lokaði blogginu. Það er hins vegar enn aðgengilegt á netinu sem afrit og verður lengi enn. Þannig hafa félagsmiðlarnir gjörbreytt því umfjöllunarlandslagi sem stjórnámamenn áttu að venjast. Slíkt kann að hafa áhrif á hverjir bjóða sig fram til áhrifa. Það þarf sterkari bein en áður.

3.3.4 Góðir fulltrúar

Í lýðræðisþjóðfélagi gerum við ráð fyrir að ólíkir hagsmunir og sjónarmið séu viðurkennd og að kjörnir fulltrúar hafi bæði rétt og skyldu til að koma þeim á framfæri. Lýðræðið, sem stjórnþæki, þjónar því hlutverki að gera almenningi kleift að velja og skipta um valdhafa á friðsaman hátt. Kannski skiptir mestu máli að stjórnámamenn, þeir sem fara með völdin séu valdir í vel upplýstu ferli þar sem frambjóðendur þurfi að sýna fram á að þeir hafi tamið sér raunveruleg lýðræðisleg vinnubrögð; svo vitnað sé í John Stuart Mill þar sem hann fjallar um eiginleika góðra stjórnámamanna í ritsmíðum sínum um Frelsið:

„Menn læra af reynslu og rökræðum. Reynslan er ekki einhlít. Rökræður eru óhjákvæmilegar til að leiða í ljós hvernig túlka beri reynsluna. Rangar skoðanir og breytni þoka smám saman fyrir staðreyndum og rökum en til að svo megi verða, þurfa staðreyndir og rök að eiga greiða leið að mannshuganum. Og mjög fáar staðreyndir liggja í augum uppi án skýringa.

Hvers vegna reiðum við okkur á dómgreind áreiðanlegra manna? Vegna þess, að þeir hafa tekið gagnrýni skoðana sinna og breytni opnum huga. Vegna þess að þeir hafa gert sér far um að hlusta eftir öllum aðfinnslum, haldið þeim réttmætu til haga en vísað öðrum á bug fyrir sjálfum sér og öðrum með réttum rökum. Vegna þess að þeim hefur skilst að eina leiðin til að nálgast að marki alhliða skilning á einhverju efni er að leggja eyrun við því sem fólk með ýmsar skoðanir hefur um það að segja, og kynna sér öll viðhorf hinna ólíkustu manngerða. Enginn vitur maður hefur nokkru sinni aflað sér þekkingar með öðru móti en þessu, og það er ekki heldur í eðli mannlegrar skynsemi að afla sér þekkingar með neinum öðrum hætti. Fjarri fer að sá vani að leiðréttu og treysta

¹²⁰ Siðareglur fyrir bloggara á mbl.is

skoðanir sínar með samanburði þeirra við skoðanir annarra valdi efasemdum og kjarkleysi þegar að því kemur að breyta eftir þeim. Þvert á móti er hann þeirra eina stoð. Og þeirrar stoðar nýtur hver sá, sem veit af flestri gagnrýni sem beina mætti gegn honum og hefur tekið tillit til allra andófsmanna, er hann markar afstöðu sína. Ef hann enn fremur veit sig hafa leitað eftir gagnrýni í stað þess að forðast hana og ekki byrgt neitt það ljós er upplýst gæti málið frá einhverri hlið, þá hefur hann rétt til að hyggja dóm sinn reistan á traustari grunni en dóma þess manns eða múgs.

Þessa aðferð hafa vitrustu menn, sem helst gátu treyst eigin dómgreind talið nauðsynlega til að hún gæti talist traustsins verð“.¹²¹

Hér er í raun kominn kjarninn í þeirri lýðræðishugsun sem felst í aukinni þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda og með hvaða hætti þekkingarstjórnun er best fyrirkomid í rökræðulýðræði.¹²²

Forsendur dvínandi trausts til ráðamanna og stjórnsýslustofnana kann því að nokkru leyti að liggja hjá stjórnmalaflokkum og frambjóðendum þeirra sem keppast við að gagnrýna stefnu og framkvæmd annarra og kasta þannig stöðugt rýrð á ímynd og hæfni stofnana samfélagsins til að ráða við þau verkefni sem þeim eru fengin til úrlausna. Að sama skapi keppast fjölmiðlar við að leiða fram á sviðið alls kyns „álitsgjafa“¹²³ sem skapa sér vinsældir með lítt rökstuddri gagnrýni oft á grundvelli hleypidóma. Stjórnmalamenn leitast svo við að laga ímynd sína, oft á kostnað stofnananna, sem berjast við að sinna sífellt fleiri og flóknari verkefnum án fullnægjandi fjármagns.

Þá er vert að geta sívaxandi fjölda skoðanakannana sem ættu að styrkja lýðræðið en geta að sama skapi breyst í andhverfu sína og orðið skoðanamyndandi. Áhrif þeirra kunna að vera þau að stjórnmalamenn aðlagi stefnu sína og leitist við að uppfylla þær væntingar sem birtast í niðurstöðum skoðanakannana í skjóli „álitsgjafa“ og geta þannig kastað enn meiri rýrð á lýðræðið.¹²⁴

¹²¹ Mill, John Stuart *On Liberty and other essays*, 59-60, Þýtt af höfundu beint úr frumtexta

¹²² Ibid, bls. 25

¹²³ Orðið „Álitsgjafi“ er hér notað sem þýðing á amerísku „political commentator“

¹²⁴ Dalton, Russel J. (2003), bls. 207

3.4 Niðurstaða

Engin ein skýring er fullnægjandi á dvínandi trausti og stuðningi almennings við stjórnvöld. Sú helsta er að bilið milli væntinga almennings og raunverulegra lausna hefur breikkað. Ekki vegna þess að árangur í einstökum málum sé verri en áður heldur hafa kröfur og væntingar aukist. Stjórnvöldum og stjórnámálamönnum má segja til varnar að ljóst er að sífellt fleiri og flóknari málaflokkar krefjast úrlausna. Málefni sem krefjast viðtækrar sérfræðipekkingar svo sem siðfræðileg vandamál tengd erfðatækni, loftslagsbreytingum, breytt búsetumynstur, hnattvæðing, vaxandi flækjustig í efnahagsmálum og svo má lengi telja. Á sama tíma hafa hefðbundin viðfangsefni stjórnmalanna svo sem atvinnu- og húsnæðismál ekki vikið. Á sama tíma hafa formlegir fjölmiðlar verið að víkja fyrir grasrótarfyrirbærum, félagsmiðlum sem eru sífellt virkir, hafa enga formlega stjórn en setja vaxandi kröfur á fulltrúalýðræðið. Framundan eru spennandi tímar með hraðri samfélagþróun og væntanlega umtalsverðum breytingum á framkvæmd lýðræðis ekki hvað síst vegna vaxandi þátttökukröfu og sífellt fleiri öflugum tækjum sem gera íbúum kleift að taka virkan þátt í stefnumótunarferlinu.

Það er liðin tíð að sýslumaðurinn, presturinn og lækurinn séu eina háskólamenntaða fólkið á svæðinu. Þessir einstaklingar voru bæði embættismenn sem gegndu jafnframt pólitískum störfum í nefndum og ráðum. Samfara gríðarlegum þjóðfélagslegum breytingum er svo komið að um þriðji hver Íslendingur er háskólamenntaður.¹²⁵ Því býr þekkingin miklu frekar meðal íbúanna, þeir starfa í þekkingarfyrirtækjum þar sem samvinna er lykillinn að farsælni. Í þekkingarfyrirtækinu er viðhöfð gæðastjórnun til að hámarka gæði ákvarðana og afurða. Gæðastjórnun byggir bæði á samráði, eftirfylgni og eftirliti. Við alla þróun hvort sem er í innri ferlum eða verklagsreglum líkt og í vöruþróun er leitast við að fanga sem víðtækasta þekkingu, þekkingu sem býr jafnt innra sem ytra hjá fyrirtækinu. Leitast er við að nýta þekkingu starfsmanna, birgja og viðskiptamanna, jafnt stjórnenda sem notenda. Það er því ekkert óeðlilegt við það að íbúar geri sambærilegar kröfur til verklags í stjórnsýslunni.

¹²⁵ Landshagur og Viðskiptablaðið 17.04.2007

4 Félagsauður

Á síðustu árum hefur sú hugmynd átt vaxandi fylgi að fagna í ýmsum greinum félags- og hagvísinda að auðlegð samfélaga felist ekki bara í efnislegum auði heldur einnig og ekki síður í félagsauði. Félagsauður er skilgreindur sem verðmæti og áhrif þeirra félagstengsla sem einstaklingar mynda í fjölskyldum, vinahópum, vinnustöðum, félagsamtökum og hafa áhrif á velsæld og hagsæld samfélags.¹²⁶

Áhrif félagsauðs á menntun, félagslega og efnahagslega velferð, heilsu, þátttöku og þar af leiðandi mikilvægi fyrir stefnumótun stjórnvalda, stofnana og fyrirtækja hafa mikið verið rannsökuð. Stjórnmalaleiðtogar fjalla um félagsauð í stefnuskrá sinna flokka, OECD hefur gefið út rit um mikilvægi félagsauðs fyrir stefnumörkun stjórnvalda og Alþjóðabankinn notar m.a. félagsauð sem mælikvarða við mat á gæðum umsókna og árangri verkefna er hann tekur þátt í. Athyglin hefur í vaxandi mæli beinst að því með hvaða hætti stjórnvöld geta nýtt þekkingu á félagsauð markvisst sem tæki til aukinnar velsældar þegnanna hvort sem er í vinnu eða daglegu lífi.¹²⁷

Á sama tíma hafa sjónir manna beinst í vaxandi mæli að mikilvægi félagsauðs fyrir hagvöxt, getu samfélaga og fyrirtækja til að takast á við síbreytilegt markaðsumhverfi með nýsköpun og þróun.¹²⁸ Í nýjustu rannsóknum eru hugtökin þekkingarverðmæti og félagsauður tvinnuð saman enda margvíslegar tengingar og notagildi af þverfaglegum rannsóknum í flóknu atvinnu- og lífsgæðumhverfi¹²⁹ samanber nýjar rannsóknir á þekkingar- og félagsauði landsvæða (*e. regional capital*).¹³⁰ Líta má á félagsauð sem auðlind samfélaga á sama hátt og þekkingarverðmæti fyrirtækja. Í þessum kafla eru kenningar um félagsauð skoðaðar út frá sjónarhóli þekkingarverðmæta fyrirtækja og leitast við að sjá sameiginleg einkenni sem nýta megi í þróun leiða að virkara lýðræði.

¹²⁶ Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*

¹²⁷ Aubert, Jean-Eric (2006). "Intellectual Capital, Economic Development and the Cultural Factor"

¹²⁸ The World Conference on Intellectual Capital for Communities

¹²⁹ Huysman M., Wenger, E. og Wulf V. (2003). „The proceedings of the International Conference on communities and Technologies“

¹³⁰ Schiuma G., Lerro A., (2008), "Knowledge-based capital in building regional innovation capacity", bls. 121-136

4.1 Félagsauður og samfélagsgæði

Félagsauður á sér djúpar rætur í menningu samfélaga og byggir á grunnildum og viðmiðum, siðum og venjum sem hafa áhrif á traust og trúverðugleika í samskiptum sem endurspeglast í haldgóðum tengslanetum. Hugtakið var fyrst sett fram af L. Judson Hanifan árið 1916 þegar hann ritaði um forsendur lýðræðis og lífvænleika nærsamfélaga. Robert Putnam segir félagsauð vera þau verðmæti sem myndast þegar samfélög eða hópar byggja á gagnkvæmu trausti, gildum, menningarlegum hefðum og tengslaneti sem geri þeim kleyft að starfa saman á mikilvirkari hátt við að hrinda í framkvæmd sameiginlegum markmiðum.¹³¹ Félagsauður er einfaldlega límið sem heldur samfélögum saman.¹³² Í samfélögum þar sem samborgaralegar dyggðir eru hafðar í hávegum leiðir það til meiri ánægju og bættra lífskjara, borgararnir verða þá virkari og líklegri til að taka þátt í lýðræðislegri umræðu. Með félagslegri þátttöku, hvort heldur sem tekið þátt í starfi stjórnmalaflokks, íþróttahreyfingar eða góðgerðarsamtaka, lærast og eflast dyggðir sem njóta sín í stjórnmalapátttöku, eins og traust og samvinna. Meginatriðið er að með þátttöku í hópastarfi lærist ákveðið hegðunarmynstur sem eru lýðræðinu nauðsynlegt. Grunnhugmynd lýðræðis er að valdið komi frá fólkinu og því er nauðsynlegt með einhverjum hætti að tryggja þátttöku í vali á fulltrúum sínum í fulltrúalýðræði.¹³³

Franski fræðimaðurinn Bourdieu (1986)¹³⁴ skilgreindi félagsauð sem eina af þremur stoðum í auðlegð þjóða, hinar tvær voru fjármagn og þekkingarauður. Að mati Bourdieu eru einstaklingar sem búa við góðan fjárhag líklegri til að eiga öflug tengslanet.¹³⁵ Í umfjöllun um þátttöku og lýðræði er vert að hafa þessa kenningu í huga.

Fjölmargar rannsóknir í heilbrigðisvísindum hafa sýnt fram á að fólk sem er félagslynt býr við betri heilsu og nær sér fyrr af veikindum sem hefur afgerandi þjóðhagsleg áhrif.¹³⁶ Flest bendir þannig til að manninum sé eðlislægt og nauðsynlegt að eiga samskipti við annað fólk þau þurfa þó að vera uppbyggileg og

¹³¹ Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and Revival of American Community*

¹³² Cohen, D og L. Prusak (2001). *In good company: How social capital makes organizations work*

¹³³ Gunnar Helgi Kristinsson (2001).

¹³⁴ Bourdieu, P. (1986). „The forms of capital“, bls. 241 – 258 (248-249)

¹³⁵ Wulf, Volker (2004) „The Concept of ‘Social Capital‘“

¹³⁶ Kristín Þorleifsdóttir (2006): “Græðandi umhverfi: áhrif umhverfis á velliðan“

fela í sér umhyggju fyrir velferð náungans. Samkvæmt rannsóknum er félagsauður áberandi mestur á Norðurlöndunum en þar eru velferðarkerfin einnig sterk. Það virðist ljóst að viðhorf norðurlandabúa til hvors annars og sameiginlegra stofnana skipti hér miklu máli.¹³⁷

Margir rannsakendur hafa skoðað tengslin á milli hagsældar og félagslegrar vanhæfni (*e. social dysfunction*) og nefnt sem áhrifavalda gríðarlegar breytingar í vinnuumhverfi svo sem innreið upplýsingatækni og fjarvinnslu, breyttar færni- og menntunarkröfur, úrelta fagþekkingu, breytt starfsöryggi, langan vinnutíma og jafnvægi atvinnu- og einkalífs. Skýrsluhöfundar OECD finna þess hins vegar engin merki að aukin hagsæld gangi á félagsauð en benda hins vegar á að sterk tengsl séu milli ákveðinna þátta hagvaxtar og aukinnar streitu samfara breyttum félagslegum aðstæðum. Ekki verði hjá því litið að nýjum aðstæðum á markaði og vinnu fylgi líka sóknarfæri sem geti þvert á móti aukið á lífsgæði og þar með aukið félagsauð.¹³⁸

Eins og aðrar óáþreifanlegar eignir er erfitt er að mæla félagsauð enda samsettur úr fjölda ólíkra mælikvarða og vísbendinga. Engu að síður eru flestir sammála um að félagsauður hafi afgerandi áhrif á velferð, hagsæld og heilbrigði einstaklinga og samfélaga.

4.2 Félagsauður og byggðastefna

Félagsauður er mikilvægur þegar leggja á mat á möguleika samfélaga til nýsköpunar. Kenningar um félagsauð er mikilvægar í ríkjandi hugmyndum um klasa sem nýsköpunar og þróunarverkefna á landsbyggðinni. Robert Putnam hefur haldið því fram að félagsauður sé ráðandi þáttur í árangri samfélaga á ýmsum sviðum, þar á meðal í atvinnumálum og stjórnsýslu. Í rannsóknum sínum á atvinnuþróun á Norður-Ítalíu skoðaði Putnam sérstaklega hlutverk héraðs- og sveitarstjórna, menningu og félagsauð einstaklinga í nærsamfélögum sem skýringu á velgengni þeirra í atvinnuþróun. Niðurstaða Putnam var sú að félagsauður skipti sköpum. Félagsauður hafi afgerandi áhrif á samkeppnisstöðu og leiði til betri frammistöðu, meiri framlegðar og þar með bættra lífsgæða og aukinnar vellíðunar.

¹³⁷ Svendsen, Gert Tinggard (2004) „Social capital in Western and Eastern Europe - Focusing on Iceland“ fyrirlsetur Háskóla Íslands 28.04.2004

¹³⁸ OECD 2001: “The wellbeing of Nations; the role of human and capital social” bls. 9-10

Í framhaldi af rannsóknum á Ítalíu hóf hann að rannsaka þróun Bandaríks samfélags á grundvelli þátttöku almennings í félagasamtökum og stjórnvaldsstofnunum.

Bent hefur verið á að samstarfsvilji einstaklinga, traust og trúverðugleiki í samskiptum þeirra leiði til góðs árangurs á ólíkum sviðum eins og í skólasterfi, heilbrigðismálum og rekstri fyrirtækja sem aðhyllast lýðræðislegar stjórnunaraðferðir. Félagsauður er því forsenda þess að vel takist til í svæðisbundnu nýsköpunarstarfi sem byggir á samstarfi ólíkra aðila í hugmynda- og þróunarklösum sem grundvöll fyrir öflugan atvinnu- og byggðastefnu.¹³⁹ Á Íslandi hefur jafnan verið lögð mikil áhersla á að tryggja undirstöður atvinnulífs í sveitarfélögum með hagrænum aðgerðum af ýmsu tagi. Velferð íbúanna ræðst ekki síður af félagsauði þeirra en fjárfestingum í atvinnustarfsemi. Því kann að vera ástæða til að endurskoða slíkar áherslur í byggðamálum og beina athygli að því að tryggja hinar félagslegu undirstöður staðbundinna samfélaga

Það er ekki spurning hvort að sveitarfélög búi yfir félagsauð heldur hvernig þau geta nýtt þekkingu á félagsauð í stefnumótun sinni og leitað leiða til að efla hann. Ein þeirra leiða er að auka möguleika íbúa á þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku í sínum sveitarfélögum. Þannig nást tvö markmið, annarsvegar að efla félagsauð sem líkt og þekking eykst við notkun og hinsvegar að ná fram meiri sátt um betri stefnu og ákvarðanir.

4.3 Félagsauður, traust og stjórnsýsla

Félagsauður frá sjónarhorni hagfræði er oft skilgreindur sem „magn og gæði skipulagsheilda þjóðfélagsins“.¹⁴⁰ Öll samskipti skipulagsheilda hafa því það markmið að efla arðsemi. Því hefur allnokkur gagnrýni verið meðal hag- og viðskiptafræðinga á flokkun Bourdieu, sérstaklega þar sem flokkunin byggir nær eingöngu á félagsfræðilegum grunni, gerir lítinn greinarmun á þekkingarauð annarsvegar og félagsauð hins vegar og tekur takmarkað tillit til eðlis og starfsemi fyrirtækja.¹⁴¹ Hagfræðingar hafa því einkum horft til áhrifa félagsauðs á efnahagslega velferð þ.e. hagvöxt og skilgreint félagsauðinn sem eins konar

¹³⁹ Ívar Jónsson (2007): „Fyrirtækjaklasar og félagsauður – lykilhugtök nýrrar byggðastefnu“

¹⁴⁰ Gylfi Magnússon (2007): „Hagfræði trúverðugleika“. Fyrirlestur

¹⁴¹ Ihlen, Øyvind (2005). “The power of social capital: Adapting Bourdieu to the study of public relations” , bls. 492-496

framleiðslubátt, sambærilegan við fjármagn, viðskiptavild eða mannaúð. Þá er horft til þess hve vel stofnanir þjóðfélagsins styðja við efnahagslífið og hvernig það skýrir hvers vegna virðisauki er meiri hjá sumum þjóðfélögum en öðrum.

Traust og trúverðugleiki eru mikilvæg hugtök í viðskiptum og hafa verið rannsökuð í tengslum við arðsemi fyrirtækja á grundvelli virðisaukandi starfsemi. Traust verður til þegar einstaklingar vinna saman og læra á eðlisþætti hvers annars þannig að þeir geta þeir spáð fyrir um afstöðu og viðbrögð samstarfsfélaga við breyttar eða ólíkar aðstæður. Til að svo megi verða þurfa einstaklingarnir að virða viðtekna siði og gildi samfélagsins sem verða til á löngum tíma og tilheyra menningu viðkomandi samfélags.¹⁴²

Í flestum tilfellum er traust áunnið, menn sjá sér einfaldlega hag í að standa við gerða samninga og treysta því að viðsemjendur geri slíkt hið sama. Loforð og fyrirheit eru aðeins trúverðug ef það er hagur þess sem lofar að standa við þau. Oft kemur hvatinn til að standa við gefin fyrirheit frá vilja til að vernda orðspor. Sá sem hefur gott orðspor þykir trúverðugur og sá sem reynist traustsins verður hvað eftir annað byggir upp gott orðspor. Sannast þar hið fornkveðna að „er deyr aldregi hveim sér góðan getur.“

Í viðskiptum verður stór hluti viðskiptakostnaðar til þegar fyrirtæki leitast við að tryggja með einum eða öðrum hætti að þeir sem eiga í viðskiptum fái og veiti hver öðrum réttar upplýsingar um viðskiptin og standi við fyrirheit.¹⁴³

Ein mikilvægasta birtingarmynd félagsauðs í viðskiptum er trúverðugleiki yfirlýsinga stjórnenda. Stofnanir þjóðfélagsins geta hvatt, með einum eða öðrum hætti, til trúverðugleika, ýmist með því að umbuna þeim sem sýna hann eða refsa þeim sem gera það ekki. Trúverðugleiki stofnana endurspeglast þannig í viðskiptakostnaði fyrirtækja. Stefna stjórnvalda er safn loforða um framtíðar framkvæmdir og því aðeins trúverðug ef með þeim fylgir kostnaðar og aðgerðaáætlun sem gefa frekari fyrirheit.

¹⁴² Ívar Jónsson (2002). „Nýsköpun og héraðsbundnir fyrirtækjaklasar“

¹⁴³ Coase, Ronald (1998). „Um eðli fyrirtækja“

4.4 Þekkingarverðmæti og félagsauður

Traust er mikilvægt í hverju samfélagi og í öllum samskiptum hvort sem það er við einstaklinga eða stofnanir. Í stjórnámálum og stjórnsýslu er það nauðsynlegt til þess að mynda öflugt tengslanet sem gefur borgurum fleiri og betri tækifæri til samstarfs. Fyrir stjórnvöld þýðir þetta að stefnumótun og framkvæmd stefnu gengur betur fyrir sig þar sem fleiri valkostir koma fram í upphafi og eru til umræðu frá upphafi sem eykur líkur á sátt. Félagsauður er samkvæmt þessu mikilvægur fyrir árangur stofnana en samfara árangri stofnana eykst ánægja borgaranna. Hjá sveitarfélögum sem eru rík af félagsauð gefa borgararnir að jafnaði stjórnsýslunni betri einkunn fyrir þjónustuna sem þau veita en þar sem félagsauður er lítil.¹⁴⁴ Félagsauður verður til í samskiptum svo sem í þátttöku í félagslegu starfi, auk vinnu. Félagsauður í þessum skilningi er samsvarandi viðskiptaaudi fyrirtækja, þ.e. viðskiptavildar og tengslaneta. Þekking af þessu tagi er oft kölluð „leynd þekking“ sem menn læra af reynslu eða með því að sjá hvernig aðrir bera sig að í verki en ekki með formlegum hætti.

¹⁴⁴ Gunnar Helgi Kristinsson (2001).

5 Þekking og þátttaka

Undirstaða atvinnusköpunar og hagvaxtar í þekkingarsamfélagi er fólgin í umsýslu og sköpun óáþreifanlegra verðmæta, t.d. hugbúnaðargerð. Sífelld fleiri afla sér markvisst menntunar og auka þannig við þekkingarverðmæti bæði fyrirtækja og samfélags.¹⁴⁵ Sýnt hefur verið fram á það að fyrirtæki sem nýta þekkingarverðmæti sín, mannauð, skipulagsauð og tengslanet á skilvirkan hátt með öflugri þekkingarstjórnun ná bestum árangri.¹⁴⁶

Í þessum kafla er leitast við að sýna fram á tengsl þekkingar og félagsauðs. Líkur eru leiddar að því að hægt sé að beita aðferðum þekkingarstjórnunar til að virkja félagsauð við stefnumótun og ákvarðanatöku hins opinbera með það markmið að auka réttmæti, lögmæti, skilvirkni og hagkvæmi af þátttöku íbúa.

5.1 Menning, menntun og lífsgæði

Alla tíð hafa samfélög manna byggt upp óáþreifanleg verðmæti grundvölluð á siðum, venjum, reynslu, verklagi, umhverfi og aðstæðum. Slíkt safn verðmæta er kallað menning. Hvert og eitt samfélag hefur ákveðin menningarleg einkenni sem það leitast við að varðveita í skráðum og óskráðum heimildum þannig að hægt sé að miðla, njóta og auka hagsæld. Gareth Morgan¹⁴⁷ hefur lýst því hvernig mismunandi menning samfélaga leggur skipulagsheildum til góða og vonða eiginleika og hefur þannig afgerandi áhrif á þekkingarverðmæti þeirra. Þessir eiginleikar hafa svo áhrif á hagvöxt og lífsgæði. Þetta er vert að hafa í huga þegar menning og skapandi atvinnugreinar gegna sífelld stærra hlutverki í samfélaginu og menningarverðmæti eru orðin mikilvægur þáttur í verðmætasköpun þjóða.

Meðal mælikvarða fyrir hagvöxt sem Menningarstofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) setur sér er félagsleg starfsemi og meðferð umhverfismála. Hér er snertiflötur menningar og þáttökulýðræðis. Að fá að hafa áhrif á umhverfi sitt eru grundvallarmannréttindi sem varðar m.a. friðhelgi einkalífs. Samráð við

¹⁴⁵ Evrópuráðið, samþykktir

¹⁴⁶ Edvinsson, L., and Malone, M.S. (1997). *Intellectual Capital: realizing your company's true value by finding its hidden brainpower*

¹⁴⁷ Morgan Gareth (1997). *Images of Organizations*

Íbúa er forsenda þess að þekking þeirra nýtist sem best í að skapa umhverfi sem eykur lífsgæði og hvetur til virðisaukandi starfsemi.

Einn af þeim fyrstu til að fjalla um þekkingu sem drifkraft hagkerfa var austurríkismaðurinn Hayek, en að sumu leyti marka kenningar hans ákveðin tímamót. Þekking er dreifð á milli margra einstaklinga og enginn þeirra er alvitur. Besta niðurstaða fæst aðeins ef samanlögð þekking margra er forsenda aðgerðar¹⁴⁸. Borgir á borð við Melbourne í Ástralíu nýta sér þessa hugmyndafræði beint og hafa lagt metnað sinn í að vinna skipulags- og byggðaaætlanir í þverfaglegum sérfræðihópum. Við slíka vinnu er áhersla lögð á aukna þátttöku almennings í umhverfis- og skipulagsákvörðunum því sýnt hefur verið fram á nán tengsl á milli umhverfis og arðsemi samfara auknum lífsgæðum íbúa. Þekking íbúa er beinlínis nýtt til að skapa umhverfi sem hefur örvandi áhrif á nýsköpun og hagvöxt.¹⁴⁹

5.2 Þekking

Þekking líkt og menning er óáþreifanleg og erfið í skilgreiningu. Þekking er skilgreind sem sambland af upplýsingum sem settar eru í samhengi og byggir á reynslu, gildum, upplifun og sérfræðilegu innsæi hlutaðeigandi einstaklings. Þekking sækir uppruna sinn í huga þess sem skilur samhengið. Þekking er því oft sundurlaus gögn og upplýsingar sem hafa verið sett í samhengi og túlkuð á grundvelli einstaklingsbundins skilnings.¹⁵⁰ Hugtakið þekking hefur á síðari árum öðlast nýja vídd þar sem fjallað um þekkingu sem tæki til að hafa áhrif á umhverfið. Nýrri skilgreiningar má rekja til fræðimanna eins og Michael Polanyi sem telur að þekking sé persónuleg, að hún sé í stöðugri þróun og verði til við samspil margra þátta í huga einstaklings.¹⁵¹

Awad og Ghaziri skilgreina þekkingu sem þann skilning sem menn öðlast í gegnum reynslu og færni einstaklingsins sem gerir honum kleift að takast á við

¹⁴⁸ Caldwell, B. „Friedrich Hayek“, Encyclopædia Britannica Online.

¹⁴⁹ Adams, Rob, Director of Design and Culture, City of Melbourne, munnleg heimild sept. 2007.

¹⁵⁰ Davenport, T. H. Og Prusak, L. (2000). *Working knowledge: How organizations manage what they know*, bls. 5,

¹⁵¹ Polanyi, Michael (1966). *The Tacit Dimension*.

ný verkefni. Þekking er þá hæfileikinn til að setja sundurlaus gögn og upplýsingar í nýtt samhengi, háð stað og stund.¹⁵²



Mynd 1. Þekkingarpýramídi Awad og Ghaziri

Þekkingarpýramídi þeirra er dæmigerð framsetning tengsla þekkingarhugtaka, þar sem speki eða viska er æðsta formið. Pýramídinn gerir ráð fyrir að gögn myndi upplýsingar sem verða að þekkingu þegar þær eru settar í innbyrðis samhengi til úrlausnar nýjum viðfangsefnum. Við þetta ferli verður til ný þekking sem með nýjum upplýsingum nýtist til að leysa nýtt álitaefni. Þessi lýsing gæti allt eins átt við samráðsferli í skipulagsmálum þar sem þekking byggir á bestu fánlegum gögnum og upplýsingum sem grundvöllur rökræðu og loks ákvörðunar.

5.2.1 Ljós og leynd þekking

Þekkingu er oft skipað í tvo flokka; annars vegar ljósa þekkingu (*know-what*) sem auðvelt er að miðla en hins vegar leynda þekkingu (*know-how*) sem byggir á reynslu, hæfni, venjum og færni einstaklinga sem erfitt sé að færa í orð, móta eða miðla.

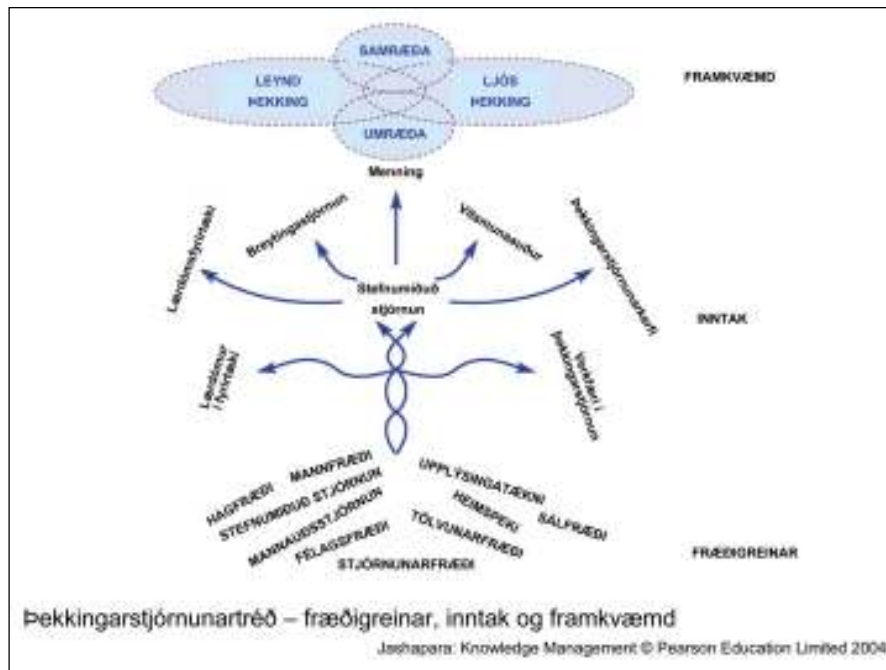
Japanirnir Nonaka og Takeuchi¹⁵³ byggðu sínar kenningar um leynda þekkingu á fyrrnefndu tímamótaverki Polanyi. Þeir segja að leynd þekking sé huglæg og því erfitt að koma á framfæri með skipulögðum hætti auk þess sem hún

¹⁵² Awad, Elias og Ghaziri, Hassan (2004). *Knowledge Management*

¹⁵³ Nonaka, Ikujiro og Hirotaka Takeuchi (1995). *The Knowledge-creating company*

er háð samhengi hverju sinni. Leynd þekking byggir einnig á trúarskoðunum og innrætingu sem erfitt er að miðla.

Ljós þekking er hins vegar sameiginleg mörgum. Hún er oft kerfisbundin og finnst m.a. sem upplýsingar í kerfum, ferlum, menningu og skólum. Ljós þekking er umbreytanleg, auðveld í miðlun og yfirfærast því milli manna en þó ber að hafa í huga að ekkert tryggir að sömu upplýsingar verði að sömu þekkingu, þar kemur leynda þekkingin við sögu og hefur áhrif á með hvaða hætti sömu upplýsingar eru settar í mismunandi samhengi í höfðum einstaklinga.¹⁵⁴



Mynd 2. Þekkingarstjórnunartréð. (Heimild: Jashapara, Ashok. (2004)).

Í þekkingartré Jashapara¹⁵⁵ er að finna öll helstu hugtök þekkingarstjórnunar. Við tréið eru öll aðföngin sem eru nauðsynleg til að tréð vaxi og dafni, þar á meðal þverfagleg og fræðileg undirstaða. Tréð sýnir tengsl þekkingarstjórnunar og íbúalýðræðis ef markmið á grundvelli almannavilja og almannaheilla eiga að nást. Réttu aðföngin eru valin með tilliti til viðfangsefnis og stjórnunaraðferð sem líklegast er að skila bestum árangri að teknu tilliti til aðstæðna. Loks er það framkvæmdin sjálf sem fer fram í gegnum formleg og óformleg samskipti,

¹⁵⁴ Jashapara, Ashok (2004). *Knowledge Management: an integrated approach*, bls. 10

umræðu og rökræðu, þar sem leynd og ljós þekking nýtist á sem bestan hátt. Markmið þekkingarstjórnunar er að örva þekkingarsköpun innan skipulagsheildar. Þá er leitast við að fanga leynda þekkingu og umbreyta á nothæft form sem hægt er að miðla oft með góðum upplýsingakerfum, örvun tengslaneta og leitast um leið við að auka skilning sem hægt er að miðla frá einstaklingum til hópa.¹⁵⁶ Þetta er einmitt kjarni samráðsferla, þar sem fólk með ólíkan bakgrunn, ólíka leynda og ljósa þekkingu er leitt saman til að miðla hvort öðru og öðlast nýja þekkingu.

5.2.2 Samfélag sem lærdómsfyrirtæki

Þekking hefur verið undirstaða samkeppnisforskots fyrirtækja jafnt sem samfélaga um aldir.¹⁵⁷ Peter Drucker (1969) fjallaði ítarlega um þekkingu og hlutverk hennar í skipulagsheildum og kynnti m.a. til sögunnar hugtakið þekkingarsamfélag. Hann taldi að aðgangur að þekkingu skipti ekki minna máli fyrir skipulagsheildir en fjármagn og tækni. Drucker lagði áherslu á að breytingar sem hafa orðið á umhverfi fyrirtækja séu ekki bara tæknilegar heldur stafi einnig af breyttu samfélagi; lýðfræði, stjórn málaumhverfi og viðhorfum í hnattvæddum heimi. Skipulagsheildir þurfi að vera reiðubúnar að nýta auðlindir sínar markvisst til þekkingar- og nýsköpunar. Að eina ráðið til að viðhalda forskoti sé forsjálni leiðtoga sem bregðast við fyrirséðum vanda og leitast við að stýra framtíðinni. Þekkingarstjórnun, markviss hagnýting uppsafnaðrar þekkingar einstaklinga bæði í tíma og rúmi með aðstoð upplýsingatækni er þannig viðbragð við framtíðarvanda¹⁵⁸. Sama hlýtur að eiga við í stjórnun samfélaga, að nýta lýðræðisleg samráðsferli og safna markvisst þekkingu borgaranna með framtíðarhagsmuni að leiðarljósi.

Skipulagsheildir eru stöðugt að auka og miðla þekkingu. Nonaka og Takeuchi telja forsendu nýsköpunar liggja í færni fyrirtækja til að nýta nýja þekkingu. Arðbær þekkingarfyrirtæki safni ekki eingöngu upplýsingum og þekkingu til að takast á við breytilegar aðstæður, heldur verði stöðugt til þekking

¹⁵⁶ Nonaka, Ikujiro og Noboru Konno (1998). "The concept of "Ba": Building foundation for Knowledge Creation".

¹⁵⁷ Awad og Ghaziri (2004).

¹⁵⁸ Koenig M. E. D. (1998). "From intellectual capital to knowledge management: What are they talking about?" bls.222–33.

sem fyrirtækið nýtir til nýsköpunar. Til að finna sóknarfæri og takast á við ógnanir og hindranir.¹⁵⁹

Ef litið er á sveitarfélag eða hverfi á sama hátt, er samráð ferli þar sem leitast er við að safna upplýsingum og þekkingu til að takast á við aðsteðjandi vanda og koma auga á fleiri valkosti til að endurbæta eða þróa umhverfið. Þekkingaruppbygging, hvort sem er í skipulagsheild eða samfélagi er ferli sem nærast á samskiptum innan heildarinnar og út fyrir hana, og nýtir tengslanet einstaklinganna og félagsauð þeirra.

Lærdómur er lykilatriði í framsækni. Í heimi síharðandi samkeppni er nauðsynlegt að bregðast hratt við. Það á ekki síður við um sveitarfélög en fyrirtæki. Fyrirtæki sem eru fljót að tileinka sér nýja þekkingu lifa fremur af, þau eru lærdómsfyrirtæki þar sem allir leggjast á eitt við að ná tilætluðum árangri. Peter Senge lagði áherslu á nokkra þætti til að skapa lærdómsfyrirtæki sem eiga eflaust við um framsækin sveitarfélög:

- Afburðafærni¹⁶⁰
 - Fyrirtæki leitast við að laða til sín færasta fólkið sem á auðvelt með að tileinka sér þekkingu sem fyrirtækið lærir af.
- Sameiginleg framtíðarsýn¹⁶¹
 - Fólk sem vinnur að sama markmiði, vill læra og hefur sameiginlegan tilgang getur sammælst um aðferðir og athafnir sem færa það stöðugt nær framtíðarsýninni. Góður leiðtogi er nauðsynlegur til að miðla sameiginlegri framtíðarsýn.
- Teymislærdómur¹⁶²
 - Hópur sem vinnur vel saman skapar ávinning. Að vera hluti af góðu teymi er djúpstæð reynsla. Fólk vill vera hluti af einhverju sem er stærra en það sjálft, það er í sambandi við aðra, það fær

¹⁵⁹ Nonaka og Takeuchi (1995)

¹⁶⁰ Senge, Peter, (1990) bls. 142

¹⁶¹ Ibid bls. 206

¹⁶² Ibid bls. 11

einhverju áorkað. Það er ljóst að þegar fólk hefur verið hluti af góðu teymi lifði það lífi sínu í mestri dýpt¹⁶³.

- Kerfishugsun¹⁶⁴
 - o Skipulagsheildir eru lifandi kerfi sem breytast og þróast. Til að stjórna þeim þarf heildarstæða hugsun og sterka framtíðarsýn m.a. með kortlagningu ferla og tengsla.

Samkeppnisforskot fyrirtækja snýst ekki einungis um þekktu aðferðafræði heldur miklu fremur stöðuga viðleitni starfsmanna til að vinna saman, nýta þekkingu og tækifæri til ná sameiginlegum markmiðum. Starfsmenn leggja sig ekki einungis fram í samræmi við núverandi aðstæður heldur beita innsæi til að takast á við framtíðarþarfir. Þetta kallar á breytta stjórnunarhætti og flatara stjórnskipulag, og í sveitarfélagi með auknu samráði.

5.2.3 Þekkingarstjórnun sem aðferð

Þekkingarstjórnun felst í því að hagnýta á skipulegan hátt þekkingu. Til þess þarf að safna henni og skrá markvisst svo hún verði aðgengileg við stefnumótun og ákvarðanatöku. Styrkur svokallaðs „lærdómsfyrirtækis“ er að starfsmenn læri sem einstaklingur, sem hópur, sem deildir og sem vinnustaður. Það sama á við um samfélag, það á mikið undir því að menn læri bæði af reynslu og bók. Það er þó ekki nóg að læra, þekkingu þarf líka að miðla svo hún skili ávexti. Þetta krefst jákvæðs umhverfis og menningar þar sem fólk er hvatt og stutt í þekkingaröflun og lærir að deila þekkingu með öðrum. Til þess verður að ríkja traust og að þekkingu starfsmanna sé sýnd virðing. Sama gildir um þá þekkingu sem íbúar láta af hendi í samráðsferlum ríkis og sveitarfélaga. Þeir verða að upplifa hvatningu og umbun, annars sjá þeir sér engan hag í þátttöku.

Til að þekkingarmiðlun sé virk þarf að íhuga margvíslegar breytur sem hafa áhrif á umbreytingu upplýsinga í þekkingu. Þekking er einstaklingsbundin og til að hún öðlist samfélagslegt gildi þurfa að koma til markviss umbunarferli og hvatning sem hafa jákvæð áhrif á menningu og hvetja þarf fólk til að miðla

¹⁶³ Senge, Peter bls. 13

¹⁶⁴ Ibid bls. 13

kunnáttu sinni.¹⁶⁵ Þrátt fyrir mikla möguleika upplýsingatækni til þekkingaröflunar reiða starfsmenn sig eftir sem áður á hefðbundnari leiðir svo sem tengslanet, fundi og símtöl.¹⁶⁶

Í stuttri samantekt má segja að góð þekkingarstjórnun skili sér í:

- Fleiri valkostum
- Færri mistökum
- Hraðari úrlausn vandamála
- Betri ákvarðanatöku
- Betri samskiptum
- Aðgengilegri tengslanetum
- Framleiðsluaukningu með aukinni skilvirkni og hagkvæmni

Þekkingarstjórnun getur ekki staðið ein og sér sem stjórnþæki. Líkt og með aðrar stjórnunaraðferðir skilar hún sér best hjá stofnunum og fyrirtækjum þar sem hlutverk og stefna er skýr og endurspeglar framtíðarsýn og markmið í tengslum við þá þætti sem þekkingarstjórnun er ætlað að taka til. Nokkur munur er á ávinningi markvissrar upplýsinga- og þekkingarstjórnunar háð eðli starfsemi. Hjá hinu opinbera er stefnan ekki sett á að hámarka afköst eða gróða heldur til að framfylgja stefnu stjórnvalda, bæta þjónustu og auka skilvirkni. Þrátt fyrir að stofnanir séu almennt ekki í samkeppni með sama hætti og fyrirtæki getur ávinningur af þekkingarstjórnun skilað sé í bættri stjórnsýslu, með betra aðgengi að gögnum og upplýsingum.¹⁶⁷ Það getur skipt sköpum fyrir árangur í samráðsferlum að gögn og upplýsingar séu rétt flokkuð og aðgengileg fyrir upplýsta umræðu forsendu íbúalýðræðis með virkri þátttöku borgaranna. Þannig fæst sú hagkvæmni og skilvirkni sem nauðsynleg er til að samráð sé virk stjórnunaraðferð.

¹⁶⁵ Holtham G. (1996) „Water: Our mutual friend?“

¹⁶⁶ Ibid

¹⁶⁷ Ingi Rúnar Eðvarðsson (2004) „Þekkingarstjórnun“, 206 bls.

Bekkingarverðmæti samfélags

Bekking ólíkt öðrum eignum, sem mölur og ryð fá grandað, eflist og vex við notkun. Því meira sem henni er miðlað því kraftmeiri er afraksturinn.

Á seinni hluta síðustu aldar urðu miklar breytingar á viðskiptaumhverfi samfara tækninýjungum og hnattvæðingu. Í stað bókfærðra óþreifanlegra eigna fór markaðsvirði fyrirtækja fyrst og fremst að taka mið af óþreifanlegum eignum og væntingum. Í kjölfarið urðu óþreifanlegar eignir fyrirtækja auðlind og farið var að leita leiða til að mæla þær og stjórna. Meðal þeirra eigna sem þar er leitast við að meta eru huglægar eignir eins og fyrirtækjamenning og starfsánægja.



Mynd 3. Bekkingarverðmæti fyrirtækis. (Ásta Þorleifsdóttir, Þorvaldur Finnbjörnsson 2003)

Bekkingarverðmæti byggja á þremur stoðum: Mannauð, viðskiptaauð og skipulagsauð. Mannauður byggir á menningu og menntun starfsmanna og er til staðar meðan starfsmenn eru til reiðu. Viðskiptaauður samsvarar tengslanetum og samskiptaleiðum, þar leynist líka ýmis leynd þekking, svo sem ímynd og færni. Skipulagsauðurinn er einna helst líkur stjórnkerfi samfélags, stjórnskipulagi, lögum og reglum, skráðu verklagi eins og lýst er í stjórnsýslulögum og formlegri aðferðafræði eins og í samráðsferlum skipulagslaga.

Þekkingarverðmæti í fyrirtækjum flokkast gróflega í það sem alltaf til staðar og þá þekkingu sem er til staðar með starfsmenn eru á staðnum. Mannauður er þá sá auður sem fer af vinnustað í lok dags en skipulagsauður er sá hluti þekkingar sem tekist hefur að fanga í skipulag og kerfi fyrirtækisins. Viðskiptaaúður liggur þarna mitt á milli og tákna í raun yfirfærslu verðmæta í gegnum tengsl, ímynd og fleiri viðskiptalega þætti, frá mannauð yfir í skipulag og ferli.¹⁶⁸

Eins og sjá má á mynd 3, er augljós skyldleiki á milli þekkingarverðmæta fyrirtækis og óáþreifanlegra verðmæta samfélags. Þannig samsvarar mannauður og viðskiptaaúður, þ.e. menntun og færni einstaklingana ásamt félagslegu tengslaneti þeirra til menningar og félagsauðs samfélags en lög og reglur ásamt gögnum og upplýsingum í stofnunum samfélagsins samsvara skipulagsauð. Það ætti því að vera fátt til fyrirstöðu að nýta verklag þekkingarstjórnunar til að virkja mannauð sveitarfélaga í stefnumótun og ákvarðanatöku. Þekkingin og miðlun hennar er einnig forsenda nýsköpunar í atvinnulífi og aukinna lífsgæða, ekki hvað síst í dreifðari byggðum, í gegnum alls kyns samstarf svo sem í fyrirtækjahlösun. Rannsóknir á þessu nýja þverfaglega sviði eru hafnar þar sem m.a. er leitast við að meta félagsauð sem forsendu nýsköpunar á grundvelli þekkingarfræða sem svæðisauðs (*e. regional capital*) þar sem leitast er við að skoða landsvæði svo sem sveitarfélög á sömu forsendum og þekkingarmat fyrirtækja og meta út frá þeim grunni nýsköpunargetu þeirra.¹⁶⁹ Á Íslandi má segja að hugmyndir um klasa á landsbyggðinni byggja á þessari hugmyndafræði, þar sem klasar skyldra fyrirtækja og stofnana eiga að vera forsenda eflingar byggðar í gegnum nýsköpun og þróun.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Ásta Þorleifsdóttir, Þorvaldur Finnbjörnsson (2003)

¹⁶⁹ Giovanni Schiuma, Antonio Lerro (2008) „Knowledge-based capital in building regional innovation capacity“, bls. 121 -136

¹⁷⁰ Sjá m.a. Byggðaaætlun 2010 – 2013 <http://www.byggdastofnun.is/page/byggdaaetlun1013>

6 Lagalegar forsendur þátttöku

Íslensk stjórnskipan byggir á vestrænni lýðræðishefð, en samkvæmt henni eru borgaraleg réttindi og skyldur einstaklinga rótgróin og hlutverk ríkisvaldsins skal skýrt afmarkað. Einstaklingar njóta frelsis sem aðeins er heimilt að takmarka með lögum og þá í þágu almannahagsmuna. Heimildir ríkisvaldsins til athafna eru á hinn bóginn takmarkaðar við það sem sérstaklega er heimilað í lögum og á vald þess uppruna sinn hjá fólkinu.

Í þessum kafla er fyrst fjallað almennt um lagaheimildir sem varða þátttöku almennings á Íslandi í ákvarðanatökufærlum hins opinbera en á síðari árum hafa orðið umtalsverðar breytingar á heimildum, og eftir atvikum, skyldu opinberra aðila til að tryggja rétt almennings til þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku.

Sjónum er fyrst og fremst beint að sveitarfélögum. Fjallað er um sjálfsákvörðunarrétt þeirra og heimildir til að framselja vald sitt varðandi stefnumótun og ákvarðanatöku. Í framhaldi, er fjallað um þau lög sem kveða á um skyldur sveitarstjórna, og eftir atvikum ríkisins eða annarra aðila, til að viðhafa samráð við íbúa en slík fyrirmæli er helst að finna í réttarheimildum sem varða umhverfisrétt.

Stjórnarskrá lýðveldisins fjallar ekki um þátttöku almennings í stefnumótun eða ákvarðanatöku en það gera hins vegar ýmsir lagabálkar. Helstu íslensk lög sem kveða á um samráð eða þátttöku almennings eru eftirfarandi:

- [Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998](#)
- [Lög um upplýsingarétt og umhverfismál nr. 23/2006](#)
- [Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000](#)
- [Lög um matsáætlanir nr. 105/2006](#)
- [Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997](#)
- [Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998](#)

Loks eru nefnd dæmi um réttarheimildir Evrópuréttar sem hafa áhrif á þátttöku almennings við ákvarðanatöku en hafa enn ekki verið innleiddar í íslenskan rétt þrátt fyrir ákvæði þess efnis í EES samningnum.

6.1 Almenn t um lögboðna þátttöku almennings

Vangaveltur um það hvort almenningur á að taka þátt í stefnumótun og ákvarðanatöku hins opinbera hafa lengi verið viðfangsefni réttarheimspeki. Helstu röksemdir fyrir þátttöku almennings eru aukið réttmæti ákvarðana, lögmæti og líkur á sátt. Hugmyndir um að opin rökræða sé undirstaða góðra ákvarðana hafa verið leiðarljós lýðræðiselskandi manna allt frá Periklesi til vorra daga.

Heimspekingurinn Passerin d'Entrevés hefur haldið því fram að réttlæti og lögmæti ákvarðana lýðræðislegra stofnana samfélagsins byggji á því að um þær ríki sátt byggð á opinni umræðu um markmið þeirra og tilgang.¹⁷¹ Á undanförunum áratugum hafa orðið miklar breytingar á afstöðu löggjafarvaldsins til þátttöku almennings í opinberum ákvarðanatökufærlum samfara breyttum viðhorfum til mannréttinda- og umhverfismála. Mestar breytingar í þessa átt eru á sviði umhverfis- og skipulagsmála. Þar hafa orðið umtalsverðar réttarbætur til handa almenningi sem endurspeglast í lagasetningu, sem oftar en ekki á uppruna sinn í EES samningnum. Nokkrar tilskipanir EES samningsins sem hafa verið fullgiltar kalla á aukna þátttöku almennings og bættu réttarstöðu. Forsendur eru væntanlega fyrst og fremst þær að fólk eigi rétt á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfi þess og aðstæður þótt ekki sé fyrir að fara beinum lögvörðum hagsmunum.

Krafan um aukna þátttöku er háværust þar sem þekking og/eða hagsmunir einstaklinganna eru mestir. Flestir íbúar hafa áhuga og þekkingu á sínu nærumhverfi og eiga verulegra hagsmuna að gæta þegar kemur að stefnumótun og ákvörðunum þar. Hagsmunir þeirra af þátttöku í stjórnun eru því meiri á sveitarstjórnarstigi. Ábyrgð á þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku á Íslandi liggur því fyrst og fremst hjá sveitarstjórnun og byggir á þeim réttarheimildum sem eru til grundvallar valdheimildum sveitarstjórna.

6.1.1 Almenninur; aðild og lögvarðir hagsmunir

Það er afar mikilvægt í allri umfjöllun um þátttöku almennings að skoða hverjir geta átt málsaðild að stjórnsýslurétti. Hugtakið „aðili máls“ kemur fyrir á

¹⁷¹ Passerin d'Entrevés, Maurizio (ritstj.) (2002). *Democracy as public deliberation. New perspectives*

nokkrum stöðum í stjórnslulögum og samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laganna¹⁷² ber að skýra aðildarhugtakið rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beinna hagsmuna að gæta, svo sem umsækjendur um byggingarleyfi, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa af málinu óbeina hagsmuni, svo sem nágrannar. Ómögulegt er hins vegar að lýsa með tæmandi hætti hvenær maður telst aðili máls og hvenær ekki, enda ræðst það mjög af málsatvikum hverju sinni og af því um hvaða svið stjórnslunnar er að ræða.

Hugtakið „lögvarðir hagsmunir“ er afar mikilvægt þegar fjallað er um aðkomu almennings að ákvörðunum hvort sem er á landsvísu eða innan einstakra sveitarfélaga. Skilgreining á lögvarðum hagsmunum er forsenda málsaðildar og þar með þess möguleika að leita með úrlausnarefni til æðra stjórnvalds eða dómsstóla. Lögvarðir hagsmunir eru þannig taldir skilyrði aðildar að kæru til æðra stjórnvalds. Samkvæmt stjórnslurétti eiga þeir lögvarða hagsmuni sem teljast aðilar máls. Mörgum málum íbúa gegn stjórnvöldum hefur verið vísað frá þar eð viðkomandi eigi ekki lögvarða hagsmuni, á það m.a. við um nokkur umhverfismál.¹⁷³

Hugtakið hefur m.a. verið túlkað af úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála enda slíkir hagsmunir skilyrði fyrir kærueimild til nefndarinnar eins og almennt gildir um kærueimildir í stjórnslunni.

Fram á þessa öld, þá tuttugustu og fyrstu, var aðildarhugtakið almennt túlkað á grundvelli lögvarinna hagsmuna. Með tilkomu nýrra laga sem byggja á rétti almennings til að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða umhverfið hefur orðið umtalsverð breyting til batnaðar þó að enn hafi almenningur ekki öðlast málskotsrétt nema gegnum umhverfis- og náttúruverndarsamtök, eigi hann ekki einstaka lögvarða hagsmuni sem tryggja málsaðild. Dómsstólar úrskurða hins vegar einungis um formkröfur og það hvort málefnalegum sjónarmiðum hafa verið fylgt, á grundvelli réttmætis og lögmætis, en ekki um efnislegt innihald. Það er ljóst að ekki eru allir á eitt sáttir túlkun um hugtaksins lögvarðir hagsmunir, t.d. á grundvelli friðhelgi einkalífs og nábylis. Þó að það geti verið snúið að skýra hvað séu einstakir lögvarðir hagsmunir er ekki deilt um inntak þess. Því skal

¹⁷²Frumvarp til stjórnslulaga

¹⁷³ Landvernd, Urriðakotsvatn, frávísun

haldið til haga að skv. stjórnarsýslurétti/umhverfisrétti er mönnum tryggð aðild að málum sem þeir ættu ekki í hefðbundnu dómsmáli og hugtakið því túlkað víða en í öðrum undirgreinum lögfræðinnar. Þetta skiptir verulegu máli þegar fjalla á um þátttöku almennings í stjórnvaldsákvörðunum.

6.2 Sveitarstjórnarstigið og þátttaka íbúa

Sveitarfélög eiga sér forna lýðræðishefð sem grundvallareiningar í stjórnskipan Íslands frá upphafi byggðar. Um aldamótin 1800 var sjálfstjórn sveitarfélagana afnumin, um leið og Alþingi var aflagt og Landsyferréttur stofnaður. Baráttan fyrir sjálfræði sveitarfélaga hófst með endurreisn Alþingis 1845 og lauk árið 1872 þegar sveitarfélögin fengu að nýju sjálfstjórn með konunglegri tilskipan. Sveitarstjórnarlög hafa að miklu leyti verið grundvölluð á þeim meginmarkmiðum sem þar voru sett, að danskri fyrirmynd, þó miklar breytingar hafi orðið á í tímans rás. Þannig leituðu þeir frelsisstraumar sem skóku Evrópu á 19.öld til Íslands og birtust í stjórnarskránni sem íslendingar fengu árið 1874 sem ákvæði um borgarlegt frelsi og dreifingu opinbers valds. Þar koma fyrst fram þær hugmyndir að menn njóti ákveðins forræðis í málum sem þeim standa næst.¹⁷⁴

Flest verkefni sveitarfélaga tengjast með einum eða öðrum hætti sameiginlegum hagsmunum íbúa. Margar ákvarðanir sem varða daglegt líf eru teknar á sveitarstjórnarstigi. Opinber þjónusta er í vaxandi mæli að færast á hendur sveitarfélagi og hlutur þeirra í stjórnarsýslu stækkar stöðugt. Sífelld fleiri verkefni, stór og smá hafa verið færð frá ríki til sveitarfélaga sem hafa mörg brugðist við með þeim hætti að sameinast til að standa undir vaxandi verkefnum.

Verkefni sveitarfélaga eru af tvennum toga. Í fyrsta lagi lögákveðin verkefni, þ.e. verkefni sem sveitarfélagi er skylt að inna af hendi svo sem varðandi menntun og skipulag. Hins vegar svokölluð ólögmaelt verkefni sem sveitarfélögum er heimilt að sinna. Þá má tilgreina verkefni sem sveitarfélögum yrði talið óheimilt að framkvæma eða taka þátt í en slíkt er ekki viðfangsefni þessarar ritsmíðar og því ekki hugað sérstaklega að þeim.

¹⁷⁴ Björn Friðfinnsson(1996), *Sveitarstjórnarlög nr.8, 1986 ásamt skýringum og athugasemdum* bls. 5-6

Þrátt fyrir vaxandi mikilvægi hefur lítið verið ritað um réttarstöðu íbúa gagnvart sveitarfélögum og þar með rétt þeirra til þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku umfram það sem fylgið er í kosningarétti á fjögurra ára fresti. Þó má nefna unnin hafa verið verkefni á vegum Borgarfræðaseturs Háskóla Íslands og Reykjavíkurborgar m.a. með stuðningi nýsköpunarsjóðs námsmanna¹⁷⁵.

6.2.1 Sjálfstjórn sveitarfélaga

Ekki er unnt að skoða þátttökuheimildir íbúa án þess að víkja að sjálfstjórn sveitarfélaga og réttarheimildum. Samkvæmt stjórnskipan Íslands er allsherjarvaldi skipt bæði milli handhafa löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómvalds, og milli ríkis og sveitarfélaga. Sjálfsákvörðunarréttur og valdheimildir sveitarfélaga eru stjórnarskrár-varðar og því að ákveðnu marki, varin fyrir íhlutan ríkisins. Sjálfsákvörðunarrétturinn er skilgreindur í 78. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands [nr. 33/1994](#) 1. mgr.:

„Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“

Stjórnarskrárákvæðið er fyrst og fremst stefnuyfirlýsing um tilvist sveitarfélaga og að þau skuli hafa nokkra sjálfstjórn en að öðru leyti eftirlætur stjórnarskrárgjafinn löggjafanum ákvörðunarvald um þetta efni.¹⁷⁶ Almenni löggjafinn hefur því að miklu leyti óbundnar hendur um skipan sveitarstjórnarmála. Hefðbundin túlkun þessa ákvæðis er sú að sveitarfélögunum sé falið sjálfsvald um stjórnun að teknu tilliti til takmarkana sem þeim eru settar í sveitarstjórnarlögum. Þá er þeim skylt að gera sérstaka samþykkt um stjórnunarhætti og stjórnsýslu sveitarfélagsins, svo og meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast sbr. 10. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 gilda um meðferð mála hjá sveitarfélögum sem eykur mjög líkur á góðri málsmeðferð í samræmi við meginreglur stjórnsýslulaga um jafnræði og réttláta málsmeðferð. Þátttaka almennings í ákvarðanatöku fer því til dæmis fram á grundvelli andmælaréttar eins og hann er skilgreindur í stjórnsýslurétti, valdframsals sveitarstjórna til almennings í ákveðnum málum/málaflokkum td. með íbúakosningu, og ákvæða sérlaga sem kveða sérstaklega á um þátttöku almennings og annarra hagsmunaaðila við meðferð máls.

¹⁷⁵ Borgarfræðasetur, verkefnayfirlit

¹⁷⁶ Ólafur Jóhannesson (1960). *Stjórnskipan Íslands*, bls. 384-385

6.2.2 Framsal valdheimilda í ákveðnum málaflokkum

Framsal valdheimilda sveitarfélaga er samkvæmt hefð bundið við skipan í ráð og nefndir um ákveðin verkefni. Í IV. kafla sveitarstjórnalaga nr. 45/1998 er fjallað um skipan í stjórnir, nefndir og ráð en það er einmitt það fyrirkomulag sem gerir sveitarstjórnnum fært að framselja vald sitt með takmörkunum. Valdframsal á sveitarstjórnarstigi fer fyrst og fremst fram á grundvelli 40. greinar laganna en þar er að finna heimild sveitarstjórna til að fela nefndum afmörkuð verkefni í hluta sveitarfélagsins í ákveðnum málaflokkum samanber 5. – 8. mgr. 40. gr.:

Sveitarstjórn getur kosið nefndir til að fara með einstaka málaflokka á kjörtímabilinu

Þá kýs sveitarstjórn fulltrúa í nefndir, ráð og stjórnir sem sveitarfélag á aðild að samkvæmt viðkomandi samþykktum eða lögum

Sveitarstjórn getur kosið nefndir til að vinna að einstökum afmörkuðum verkefnum. Umboð slíkra nefnda getur sveitarstjórn afturkallað hvenær sem er og fellur það sjálfkrafa niður við lok kjörtímabils viðkomandi sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn getur kosið nefnd til að fara með afmörkuð málefni í hluta sveitarfélags. Ákveða má í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að slíka nefnd skuli kjósa í almennum kosningum í viðkomandi hluta sveitarfélagsins.

Á þessum ákvæðum byggist réttur sveitarstjórna til að fela nefndum að annast ákveðna málaflokka, s.s. mennta- eða velferðarmál. Þá heimilar 8. málsgrein að efna megi til kosninga um nefndir sem fara með afmörkuð málefni. Þannig er ekkert í lögum sem stendur í vegi fyrir því að kjósa megi beinni kosningu í hverfaráð Reykjavíkur sem fari með og beri ábyrgð á ákveðnum málaflokkum í umboði borgarráðs eða sambærilegar nefndir í öðrum sveitarfélögum. Þessi heimild kann að reynast gagnleg til að færa einstök verkefni nær íbúum eftir því sem sveitarfélög stækka vegna sameininga.

Sveitarstjórnarlög setja þó sveitarstjórnnum þær skorður að geta ekki afsalað sér ákvörðunartökuvaldi á lögboðnum verksviðum sínum nema til nefnda sem kosnar eru af sveitarstjórn, til embættismanna eða annarra aðila í umboði þeirra með það markmið að bæta stjórnsýsluhætti í því skyni „að stuðla að hagræðingu, skilvirkni og hraðari málsmeðferð“ eins og segir í 44. grein laganna.

Sveitarfélög geta því haft umtalsvert svigrúm varðandi stjórnskipulag sitt og stjórnáslu og með hvaða hætti aðkomu íbúa og annarra hagsmunaaðila að stefnumótun og ákvarðanatöku er háttáð.

6.2.3 Lögákveðin verkefni og þátttaka

Ýmis lög gera sveitarfélögum skylt að sinna margs konar verkefnum og oft kveða lög in á um að sveitarstjórnir stofni sérstakar nefndir til að vinna að viðkomandi málaflokki. Í hverjum lögum fyrir sig er kveðið á um hvernig kjósa á í hverja nefnd, sbr. einnig IV. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Mismunandi er að hversu miklu leyti lög gera ráð fyrir aðkomu almennings að stefnumótun og/eða ákvarðanatöku á hverju sviði og þá með hvaða móti sú aðkoma er. Einnig gefa lög in viðkomandi nefndum mismiklar heimildir til að framselja vald sitt til undirnefnda. Þannig starfa hjá sveitarfélögum fjölmargar nefndir sem lög gera ekki kröfu um, s.s. á sviði menningarmála og íþróttá- og tómsundamála. Það gefur auga leið að sveitarfélag hefur mun frjálssari hendur um skipun slíkra nefnda og fyrirkomulag að öllu leyti en þegar um er að ræða lögákveðnar nefndir, þess ber að geta að hjá sumum sveitarfélögum eru slíkar nefndir kallaðar ráð. Það breytir hins vegar ekki því að slík ráð og nefndir starfa áfram á grundvelli stjórnsýslulaga. Til að tryggja að svo sé setja mörg sveitarfélög frekari ákvæði um störf nefnda í samþykktir sínar svo sem er að finna hjá Reykjavíkurborg. Í samþykktum borgarinnar eru settar fram starfsreglur sem miða að því að auka vitneskju almennings um starfsemi þeirra í anda lýðræðis. Í því skyni að auka gegnsæi og tækifæri til að hafa áhrif á ákvarðanir er gert ráð fyrir að nefndirnar setji sér fjárhags- og starfsáætlun, sem er þá um leið opinber stefna þeirra fyrir næsta starfsár. Dagskrá fundar skal vera opin til kynningar svo hagsmunaaðilar geti kynnt sér hvaða mál eru á dagskrá. Þá skuli fundargerðir lagðar fram opinberlega.

Almennt um samráð við hagsmunaaðila er fjallað í 9. gr. samþykktar Reykjavíkurborgar:

Ráðið ber ábyrgð á upplýsingamiðlun og samráði við íbúa, frjálss félagasamtök og aðra hagsmunaaðila sem tengjast verkefnum ráðsins. Auk lögbundins samráðs skal ráðið leita umsagna eða annars samráðs þegar við á og efni mála gefur tilefni til. Við undirbúning veigamikillar stefnumörkunar til langs tíma skal leggja fram í ráðinu sérstaka áætlun um hvernig haga á

samráði við stefnumótun. Ráðinu ber að halda a.m.k. einn opinn fund á ári og skal dagskrá hans og fyrirkomulag kynnt.

Dæmi um slíkt samráð undir lögboðinni nefnd er verkefni sem Umhverfissvið Reykjavíkur stóð fyrir í janúar 2006¹⁷⁷ um „*Sjálfbært samfélag: Hverju vilja borgarbúar breyta og hvað vilja þeir vernda í umhverfi sínu?*“. Markmiðið var að fá fram hugmyndir borgarbúa um ýmsa umhverfisþætti í borginni, meðal annars um notkun útivistarsvæða, samgöngur, náttúruvernd, landnýtingu, loftgæði, lýðheilsu, ásýnd borgarinnar, umhverfisfræðslu, hverfið mitt, sorp og umgengni.

6.2.4 Þátttaka sveitarfélaga og íbúa í ólögþættum verkefnum

Almennt er það svo að athafnir opinberra aðila eru bundnar af lögheimildum. Þannig getur sveitarstjórn aðeins fjallaðu og tekið ákvarðanir um mál sem falla undir verksvið hennar.¹⁷⁸ Á þessari meginreglu er þó að finna undantekningu í sveitarstjórnarlögum en þar segir í 3. mgr. 7.gr: „*Sveitarfélög geta tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.*“

Þetta ákvæði merkir ekki að sveitarfélög hafi alfarið frjálsar hendur um verkefnaval. Verkefni verða að sjálfsögðu að vera lögmæt, þau mega ekki vera falin öðrum samkvæmt lögum og loks hið matskennda að verkefnið verður að „varða íbúa“. Hér er um svokallaða vísireglu að ræða sem vísar til almenns mælikvarða á hvaða málefni varða íbúa.¹⁷⁹ Af lögmætisreglu stjórnisýsluréttar leiðir að heimild sveitarfélaga til rækslu ólögþættinna verkefna verður ekki beitt til töku ákvarðana sem eru með beinum hætti til þess fallnar að íþyngja borgurinum. Heimildin sætir mikilvægum takmörkunum á grundvelli jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarins því sveitarfélögunum er skylt að gæta jafnræðis íbúa sinna, til að mynda við framkvæmd ólögþættinnar þjónustustarfsemi. Reglur sveitarstjórnarlaga um forsvaranlega meðferð fjármuna eru einnig taldar fela í sér

¹⁷⁷ „Reykjavík, sjálfbært samfélag“

¹⁷⁸ Páll Hreinsson (2005). *Valdmörk stjórnvalda*

¹⁷⁹ Birgir Tjörvi Pétursson (1999). „Um ólögþætt verkefni sveitarfélaga“

takmarkanir á heimildum sveitarfélaga til að taka upp ólögbundin verkefni, sérstaklega ef þau fela í sér fjárhagslega áhættu.¹⁸⁰

Ákvæðið, sem er vissulega matskennt, veitir sveitarstjórnnum ákveðið svigrúm og lagastoð til að vinna að ólögbundnum verkefnum og eftir atvikum, að ósk og að ábendingum íbúa.

6.2.5 Samráð og samþykktir sveitarfélaga

Stjórnsýslufyrirmæli sveitarfélaga eru almennt nefnd samþykktir en stjórnsýsluleg staða þeirra sem réttarheimilda er nokkurn veginn sú sama og reglugerða sem ráðherra setur¹⁸¹, enda eru þær almennt háðar staðfestingu hans.

Sveitarfélögum ber að setja sér samþykktir um stjórnun og stjórnunarhætti á grundvelli 10. gr. sveitarstjórnarlaga og í þeim er hægt að skilgreina mun ítarlegar ákveðna þætti í stjórnun, því ganga samþykktir einstakra sveitarfélaga oft lengra í að skilgreina samráð en sveitarstjórnarlög, oft í anda sérlaga sem gilda um starfssvið þeirra. Í slíkum samþykktum er því hægt að kveða á um samráð við íbúa um einstök málefni eða málaflokka sem oftast byggir á 104. grein laga nr. 45/1998:

Almennar atkvæðagreiðslur og borgarafundir.

- *Heimilt er sveitarstjórn að efna til almennrar atkvæðagreiðslu um einstök mál og að boða til almennra borgarafunda um málefni sveitarfélagsins.*
- *Skylt er að halda almennan borgarafund ef 1/4 hluti atkvæðisbærra manna í sveitarfélaginu óskar þess.*
- *Til almenns borgarafundar skal boðað með opinberri auglýsingu og skal þar taka fram hverjir hafi atkvæðisrétt á fundinum ef ætlunin er að atkvæðagreiðsla fari þar fram.*
- *Ályktanir slíkra funda eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórn.*

¹⁸⁰ Trausti Fannar Valsson (2007). „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga”

¹⁸¹ Sigurður Línadal, (1999). *Inngangur að lögfræði I-II-Réttarheimildir-Sett lög-Venjuréttur-Fordæmi*, bls. 50-51.

- *Sveitarstjórn getur efnt til almennrar atkvæðagreiðslu í sveitarfélagi eða hluta þess til þess að kanna vilja kosningabærra íbúa um tiltekið málefni. Niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er ekki bindandi um afgreiðslu málsins fyrir sveitarstjórn nema hún hafi fyrir fram ákveðið að svo skuli vera.*
- *Við framkvæmd atkvæðagreiðslu skv. 5. mgr. skal farið eftir meginreglum laga um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við getur átt.*

Hér á eftir er fjallað um slík ákvæði í samþykktum tveggja sveitarfélaga, Hafnarfjarðar og Reykjavíkur.

6.2.5.1 Samþykktir Hafnarfjarðar

Hafnarfjarðarbær hefur sett eftirfarandi ákvæði í 33. gr. samþykktar sinnar, sem byggir á 104 grein sveitarstjórnarlaga en gengur þó lengra:

- *Bæjarstjórn ber að leggja þau mál í dóm kjósenda sem hún álitur vera mjög þýðingarmikil fyrir bæjarfélagið með skoðanakönnun eða atkvæðagreiðslu.*
- *Ef 25% kosningabærra manna eða fleiri krefjast atkvæðagreiðslu um tiltekið mál ber bæjarstjórn að verða við þeirri kröfu.*

Á grundvelli þessa ákvæðis sem ákvörðun um breytingu á deiliskipulagi fyrir fyrirhugaða stækkun álvers Alcan í Straumsvík, árið 2007 var lögð í hendur íbúanna með atkvæðagreiðslu. Það er þó túlkunaratriði hverju sinni hvað teljist “þýðingarmikið” fyrir bæjarfélagið og slíkar matskenndar ákvarðanir hljóta að taka mið af málefnastöðu kjörinna fulltrúa og meirihluta hverju sinni, hvort þeir kjósa að bera slík mál undir íbúa með atkvæðagreiðslu. Hitt er skýrt að ef fjórðungur kosningabærra bæjarbúa óskar eftir því, skal fara fram atkvæðagreiðsla um málefni. Í samþykktinni er ekkert minnst á þáttökuhlutfall né **aðrar** forsendur þess að atkvæðagreiðsla teljist bindandi fyrir stjórn sveitarfélagsins og því ber að setja og kynna slík skilyrði þegar ákveðið er að gagna til atkvæða. Þess ber að geta að þátttaka í íbúakosningunni vorið 2007 fór fram úr björtustu vonum en um 76,6% íbúa tóku þátt í atkvæðagreiðslunni.¹⁸²

¹⁸²Fréttir ríkisútvarpsins <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/store64/item149311/>

6.2.5.2 Samþykktir Reykjavíkur

Borgarstjórn Reykjavíkur hefur sett samþykkt um stjórnun borgarinnar á grundvelli 10. gr. sveitarstjórnarlaga; Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, nr. 638/2001. Þar er gert ráð fyrir samráði við borgarbúa á ýmsum sviðum við stefnumótun og ákvarðanatöku, svo sem í 51.gr um gerð fjárhagsáætlunar:

- *Borgarstjóri skal árlega auglýsa eftir ábendingum við undirbúning að fjárhagsáætlunar og tillögum borgarbúa þar að lútandi. Skal borgarráð hafa þær til hliðsjónar við tillögugerð sína.*¹⁸³

Þetta ákvæði samþykkt borgarinnar hefur enn ekki komið til framkvæmda og því ekki verið auglýst eftir tillögum borgarbúa í fjárhagsáætlun á þeim 5 árum sem liðin eru frá gildistöku samþykktanna.¹⁸⁴ Þó má leiða að því líkur að nýlegt verkefni, Kjóstu Reykjavík, þar sem íbúum gafst kostur á að velja framkvæmdaflokka í sínu hverfi sé vísir að þessu.

Í 55.gr samþykkt Reykjavíkurborgar er fjallað um aðgang að borgarbúa að fundum ráða og nefnda og möguleika til samráðs en almennt eru fundir ráða og nefnda lokaðir nema annað sé sérstaklega ákveðið:

*Nefndum og ráðum heimilt boða aðila til samráðs um tiltekin mál á sinn fund. Almennt eru borgarstjórnarfundir opnir sbr. 10 gr. Meginreglan varðandi fundi nefnda og ráða er að þeir eru haldnir fyrir luktum dyrum, engu að síður geta nefndir og ráð ákveðið að halda opna fundi með borgarbúum, íbúum einstakra hverfa, félögum eða öðrum hagsmunahópum þegar þær hafa til meðferðar mál sem eðlilegt þykir að fjalla um á þann hátt áður en þau eru afgreidd í viðkomandi nefnd.*¹⁸⁵

Í 38. gr. er svo fjallað um borgarafundi og almenna atkvæðagreiðslu. Í henni felst úrfærsla Reykjavíkurborgar á 104 gr. Sveitarstjórnarlaga. Fyrri hluti þessarar samþykktar er nánast samhljóða sveitarstjórnarlögum og er svohljóðandi:

Heimilt er borgarstjóra að boða til almennrar atkvæðagreiðslu um

¹⁸³ sbr. 3. mgr. 51. gr. í Samþykktum Reykjavíkurborgar

¹⁸⁴ Gunnar Eydal, Skrifstofustjóri, Ráðhúsi Reykjavíkur, munnleg heimild desember 2. 2007

¹⁸⁵ 2. mgr. 55. gr. Samþykkt Reykjavíkurborgar

einstök mál og boða til almennra borgarafunda um einstök málefni Reykjavíkur. Skylt er að halda almennan borgarafund ef ¼ hluti atkvæðisbærra manna í sveitarfélaginu óskar þess. Ályktanir slíkra funda eru ekki bindandi fyrir borgarstjórn.

Í næstu málsgrein er heimild til að efna til kosninga ítrekuð:

Borgarstjórn getur efnt til almennrar atkvæðagreiðslu í Reykjavík eða í tilteknum borgarhverfum til að kanna vilja kosningabærra íbúa um tiltekið málefni. Niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er ekki bindandi um afgreiðslu málsins fyrir borgarstjórn nema hún hafi fyrirfram ákveðið að svo skuli vera, sbr. þó 4. mgr.

Síðasti hluti 38. greinar gengur lengra en 104. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar er skilgreindur réttur íbúa til að kalla eftir almennri atkvæðagreiðslu:

Ef Reykjavíkurborg fyrirhugar að ráðast í ákveðna framkvæmd og áætlaður heildarkostnaður borgarinnar vegna hennar nemur hærrí fjárhæð en áætluðum fimmtungi árlegra skatttekna borgarinnar á yfirstandandi reikningsári, er skylt að efna til almennrar atkvæðagreiðslu ef ¼ hluti þess fjölda sem þátt tók í síðustu borgarstjórnarkosningum óskar þess. Ósk um almenna atkvæðagreiðslu skal berast innan 90 daga frá samþykkt borgarstjórnar vegna framkvæmdarinnar. Komi slík ósk fram og hún uppfyllir þau skilyrði sem hér eru sett ber borgarstjórn að fresta fyrirhugaðri framkvæmd þar til atkvæðagreiðsla um málið hefur farið fram. Atkvæðagreiðslan skal fara fram samhliða næstu borgarstjórnarkosningum. Borgarstjórn getur þó ákveðið að efnt skuli til atkvæðagreiðslu fyrr. Niðurstaða slíkrar atkvæðagreiðslu er bindandi um afgreiðslu málsins ef a.m.k. 2/3 hlutar atkvæðisbærra manna í Reykjavík taka þátt í henni. Til almenns borgarafundar skal boðað með opinberri auglýsingu og skal þar taka fram hverjir hafi atkvæðisrétt á fundinum ef ætlunin er að atkvæðagreiðsla fari þar fram.

Og áfram í 39. gr.

Við framkvæmd atkvæðagreiðslu skv. 38. gr. skal farið eftir meginreglum laga nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við getur átt. Veruleg frávik frá kosningalögum, svo sem vegna atkvæðagreiðslu

utan kjörfundar eða rafrænnar atkvæðagreiðslu, eru háð samþykkt borgarstjórnar.

Fram til þessa hafa samþykktir fyrir einstök nefndir og ráð Reykjavíkurborgar endurspeglað lagaumhverfi sveitarstjórnarstigsins þannig að ekki hafa verið skilgreindar skyldur til samráðs í tengslum við stefnumótun eða undirbúning ákvarðana nefndanna. Engu að síður hafa að undanfögnu orðið hér á veigamiklar breytingar á grundvelli aukinna krafna um samráð í umhverfis- og skipulagsmálum, sbr. lög um mat á umhverfismatsáætlunum, lög um mat á umhverfisáhrifum og upplýsingalög. Ákvæði um samráð í samþykktum nefnda og ráða byggja yfirleitt á ákvæðum sérlaga.

6.3 Samráð um umhverfis- og skipulagsmál

Stjórnsýslulögin hafa það meginmarkmið að setja stjórnvöldum starfsreglur sem tryggja réttláta málsmeðferð með því að gæta að jafnræði borgaranna og andmælarétti, og leggja áherslu á þá skyldu stjórnvalda að rökstyðja stjórnvaldsákvarðanir og veita leiðbeiningar. Þannig mynda stjórnsýslulögin grundvöll lýðræðislegrar málsmeðferðar. Sú siðfræði sem er innbyggð í þau er hornsteinn þeirra laga sem hér verður fjallað um og er undirliggjandi í allri umfjöllun.

Þau lög sem einna helst eru tengd við íbúalýðræði á Íslandi eru lög sem byggja á sjónarmiðum umhverfisréttar og kveða á um öflugna upplýsingamiðlun, kynningu, samráð, rétt til athugasemda, kæruleiðir til æðra stjórnvalds og málsaðild, samkvæmt aðildarhugtaki stjórnsýsluréttar.

Annars vegar eru lög sem tryggja aðgengi almennings að upplýsingum og hins vegar lög sem tryggja þátttöku í málsmeðferð hvort sem er við stefnumótun eða ákvarðanatöku.

Í eftirfarandi undirkafli er ekki tæmandi upptalning á sérlögum sem skylda stjórnvöld til samráðs en hann veitir þó ákveðna innsýn.

6.3.1 Lög sem tryggja aðgang að upplýsingum

Upplýsingalög nr. 59 voru sett á Alþingi árið 1996 og voru mikil réttarbót. Með samþykkt laga um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 á Alþingi vorið 2006 jókst réttur almennings til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál

enda veita lög in sumum tilvikum rýmri rétt til upplýsinga en kveður á um í upplýsingalögum. Lög in eiga að tryggja almenningi aðgang að þeim upplýsingum um umhverfismál sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd. Markmið laganna er að stuðla að frjálsum skoðanaskiptum, sterkari vitund um umhverfismál og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana.

6.3.2 Lög sem varða stefnumótun og framkvæmdir

Neðantalín lög varða öll gerð skipulags- og framkvæmdaáætlaða og eftirfarandi framkvæmda- og starfsleyfa. Þau eru öll komin inn í íslenska lög á grundvelli EES samningsins¹⁸⁶. Í öllum þessum lögum er gert ráð fyrir að almenningur eigi umsagnarrétt, þar með talinn rétt til að senda inn athugasemdir, tillögurétt og kærurétt. Málsskotsréttur er hins vegar enn bundinn við þá sem eiga lögvarða hagsmuni í ljósi hefðbundinnar túlkunar aðildarhugtaksins.

Þetta merkir að áður en til starfsleyfis kemur hafa hin stærri mál og mjög mengandi atvinnurekstur eða þar sem grunur er um mjög mengandi atvinnurekstur, þurft að fara í gegnum þrenns konar ferli þar sem almenningi gefst tækifæri til að taka á þessum málum, þ.e. mat á áætlun, matsferlið sjálft og loks starfsleyfisumsókn sbr:

- Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006
- Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000
- Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998
- Skipulags- og byggingarlög, nr. 50/1998

Fyrst verður fjallað um lög um umhverfismat áætlana og lög um mat á umhverfisáhrifum en nokkur munur er á þessum lögum, sérstaklega nákvæmni umhverfismatsins, málsmeðferð og afgreiðslu þess. Annars vegar kemur það til af því að um er að ræða almennar ákvarðanir um meginsteftnu og hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir.¹⁸⁷

1.1.1 ¹⁸⁶Mat á umhverfisáhrifum, tilskipunin 85/337/EBE ásamt breytingum,

¹⁸⁷ Sjá fylgiskjöl frumvarps Þingskjal 376

6.3.3 Lög um umhverfismat áætlana

Markmið laganna er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið. Málsmeðferð felur í sér gerð umhverfisskýrslu, kynningu og álitsumleitan meðal stjórnvalda og almennings, ákvörðun þar sem höfð er hliðsjón af umhverfisskýrslu, athugasemdum stofnana og almennings, svo og kynningu á ákvörðuninni. Í lögum um mat á áætlunum er fjallað um aðkomu almennings:

7.gr. Kynning áætlunar og umhverfisskýrslu.

Sá sem ber ábyrgð á umhverfismati áætlunar skal kynna almenningi tillögu að áætluninni ásamt umhverfisskýrslu. Almenningsi skal gefinn sex vikna frestur til að kynna sér tillöguna og umhverfisskýrsluna og koma á framfæri athugasemdum sínum varðandi umhverfisáhrif áætlunarinnar, áður en áætlunin er afgreidd af viðkomandi stjórnvaldi eða lögð fyrir Alþingi.

Um úrvinnslu athugasemda aðila segir í 9. grein b-lið:

Greinargerð um hvernig umhverfissjónarmið hafa verið felld inn í áætlunina og hvernig höfð hefur verið hliðsjón af umhverfisskýrslu og athugasemdum sem bárust á kynningartíma við tillögu og umhverfisskýrslu og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun, í ljósi þeirra valkosta sem skoðaðir voru.

Þessi lög auka mjög rétt almennings til upplýsinga áætlana á hverjum fyrirhugaðar framkvæmdir verða grundvallaðar. Þess má geta að umhverfisnefnd Alþingis taldi að með setningu þessara laga væri verið að innleiða fyrstu stoð Árórsarsamningsins í íslenska löggjöf¹⁸⁸.

6.3.4 Lög um mat á umhverfisáhrifum

Lög um mat á umhverfisáhrifum varða áhrif einstakra framkvæmda. Tilgangur laga um mat á umhverfisáhrifum er að setja reglur um það hvernig

¹⁸⁸ Kolbrún Halldórsdóttir, fyrrv. Alþingismaður, munnleg heimild

framkvæma eigi mat á umhverfisáhrifum þannig að leyfisveitandi, þ.e. sveitarfélag, sé upplýstur um umhverfisáhrif framkvæmdar og athugasemdir almennings þegar hann tekur afstöðu til umsóknar framkvæmdaraðila um leyfi til framkvæmda.¹⁸⁹

Í lögnum er skilyrt að leita skuli sjónarmiða almennings og kemur það skýrt fram markmiðum laga um mat á umhverfisáhrifum en d-liður er svohljóðandi:

að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laga þessara og mótvægisáðgerðir vegna þeirra og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

Fjallað er um samráð og kynningar á fyrirhuguðum framkvæmdum í 14. grein reglugerðar nr. 1123/2005 er:

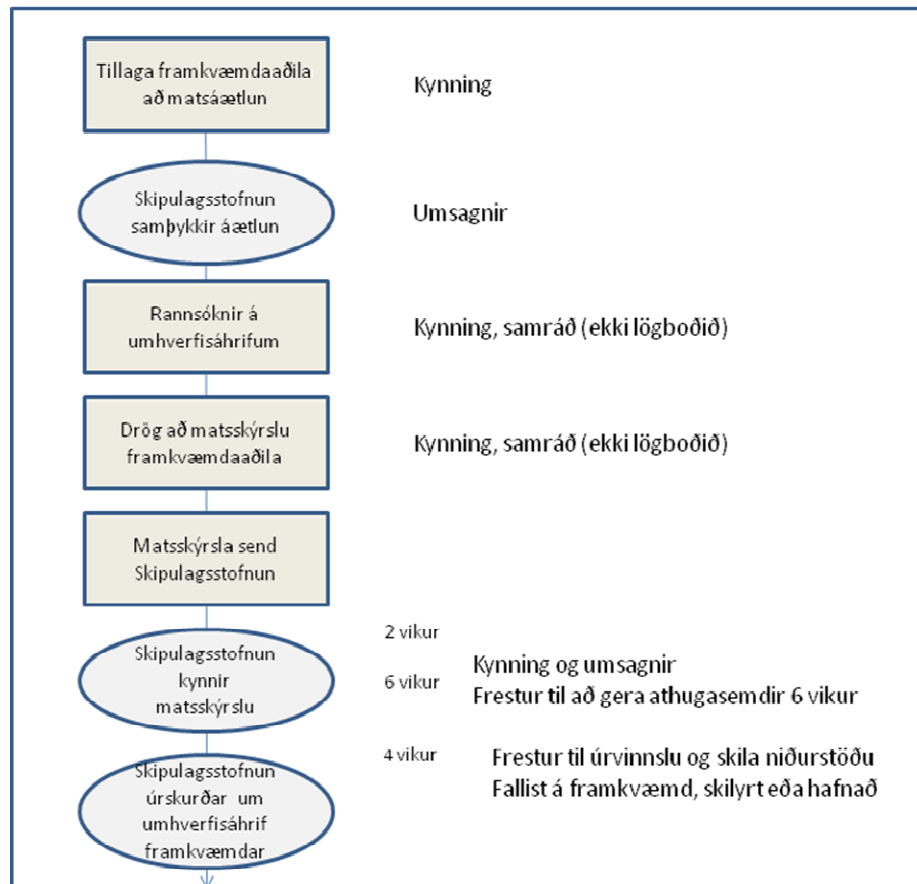
Framkvæmdaraðili leitar samráðs eins snemma og kostur er. Framkvæmdaraðila ber að kynna umsagnaraðilum og almenningi tillögu að matsáætlun. Framkvæmdaraðili skal kynna tillöguna með auglýsingu sem vísi á veraldarvefinn og gefa almenningi kost á að lágmarki tveimur vikum til að koma á framfæri athugasemdum við tillöguna. Framkvæmdaraðili getur auk þess kynnt tillöguna á almennum kynningarfundum eða í opnu húsi.

Eftir að tekið hefur verið tillit til athugasemda hefst næsta stig, vinnsla umhverfismatsskýrslu sem skilað er til Skipulagsstofnunar sem sér um kynningu og lýsir eftir athugasemdum áður en hún tekur ákvörðun um fyrirhugaða framkvæmd. Allir þeir sem hafa sent inn athugasemdir á fyrri stigum geta kært niðurstöðu Skipulagsstofnunar til úrskurðar ráðherra og í framhaldi af úrskurði til dómsstóla.

Lög um mat á umhverfisáhrifum eru óvenjuleg að því leyti að aðild er frjáls og öllum opin, sbr. 2.mgr. 11.gr. Allir hafa kærurétt meðan málið er í málsmeðferð hjá stjórnarsýslunni. Það er undantekning í íslenskum lögum að engar kröfur eru gerðar um sértæka hagsmuni öfugt því sem gildir um skipulags og byggingarlög. Lög um mat á umhverfisáhrifum eru því mun lýðræðislegri og

¹⁸⁹ Umhverfisnefnd, nefndarálit <http://www.althingi.is/altext/131/s/1387.html>

ganga lengra í að gefa almenningi færi á að vernda lífsgæði sín en nokkur önnur íslensk lög. Málskotsréttur til æðra stjórnvalds vegna matsskyldra framkvæmda takmarkast við þá aðila sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta, umhverfisverndarsamtök og hagsmunasamtök eftir nánari reglum. Þar af leiðandi skortir enn á heimild til aðildar að dómsmáli vegna ákvarðana sem varða umhverfismál þar sem lögvarðir hagsmunir eru enn túlkaðir þröngt.



Mynd 4. Matsferli framkvæmda samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í raun á almenningur aðkomu á þremur stigum ferlisins.

Ágætt dæmi um samráð sem byggði á ákvörðun æðra stjórnvalds á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum er samráð um legu Sundabrautar á grundvelli skilyrða sem umhverfisráðherra setti í úrskurði árið 2005¹⁹⁰. Niðurstaða hagsmunaaðila um 1. áfanga Sundabrautar, með þátttöku Reykjavíkurborgar, íbúasamtaka Grafarvogs og Laugardals, Faxaflóahafna og Vegagerðarinnar, var sú

¹⁹⁰ Sundabraut, úrskurður ráðherra

að kanna nánar möguleika á jarðgöngum á þeim áfanga í stað upphaflegra hugmynda um brýr. Málið flæktist lengi í ferli ekki hvað sist þar sem sjónarmið íbúa virtust ekki njóta sannmælis og þar með hófst ferli sem enn sér ekki fyrir endann á rúmum 10 árum síðar.

6.3.5 Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr.7/1998

Markmið þessara laga er að tryggja íbúum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðu umhverfi. Þau taka til allrar starfsemi og framkvæmda sem geta haft áhrif á heilsufarsleg lífsgæði m.a með hollustuvernd og mengunareftirliti og hafa lögin og reglugerðir þeim tengdar gríðarleg áhrif á daglegt líf manna. Ákvæði sem heimila almenningi þátttöku tengjast helst útgáfu starfsleyfa fyrir mengandi og/eða hættulega starfsemi en samkvæmt 3.mgr. 6.gr eiga allir rétt á að gera athugasemdir.

Ferlið við útgáfu starfsleyfa er áþekkt ferli við mat á umhverfisáhrifum nema að Umhverfisstofnun hefur umsjón með öllu ferlinu. Niðurstaða er kæránleg til ráðherra en úrskurð hans er hægt að bera undir dómsstóla ef aðili uppfyllir skilyrði um lögvarða hagsmuni. Þess ber að geta að í þeim löndum sem hafa fullgilt öll ákvæði Árósasamningsins eiga allir þeir sem gera athugasemdir í fyrri hluta ferlisins rétt til leita ásjár dómsstóla um úrlausn.

6.3.6 Skipulags- og byggingarlög

Í skipulags- og byggingarlögum er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir annist gerð skipulags, fjalli um leyfisumsóknir, veiti byggingar- og framkvæmdaleyfi og annist byggingaefirlit með atbeina kjörinna nefnda og starfsmanna.

Fá lög sem hafa jafnmikil áhrif á réttindi og skyldur borgara og skipulags- og byggingarlögin og eru annir þeirra nefnda og ráða sem fara með forræði þess málaflokks mun meiri en annarra sambærilegra fjölskipaðra stjórnvalda sveitarfélaga.

Skipulags- og byggingarlög fela ekki í sér heimildir til að framselja það vald sem skipulags- og byggingarnefndum er veitt skv. lögnum. Hins vegar kveða lögin víða á um að ýmiss konar samvinna/samráð skuli höfð við almenning til þess að veita honum tækifæri á að tjá sig um skipulagsáætlanir og koma

sjónarmiðum sínum á framfæri. Þannig er í III kafla lagana um gerð skipulags og skipulagsskyldu, 9.gr. 4.mgr. er að finna skýr skilaboð um samráð við íbúa:

*Við gerð skipulagsáætlana skal eftir föngum leita eftir **sjónarmiðum** og **tillögum** íbúa og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmið.*

Skipulagsferlið: Áfangar og verkþættir
I: Undirbúningur
II: Forsendur og meginmarkmið – Kynning og samráð
III: Fyrstu drög að skipulagstillögu – Samráð
IV: Önnur drög að skipulagstillögu - Kynning
V: Skipulagsstillaga til athugunar Skipulagsstofnunar
VI: Skipulagstillaga til auglýsingar – Kynning og athugasemdir
VII: Lokaafgreiðsla
Útgáfa, framfylgd og endurskoðun

Mynd 5. Skipulagsáætlanir: Samkvæmt lögum þurfa skipulagsáætlanir fara í gegnum ítarlega kynningu og samráð

Í samræmi við 2.mgr. 10.gr. er kveðið nánar á um gerð skipulagsáætlana í reglugerð. Í skipulagsreglugerð 400/1998 kafla III um skipulagsgerð grein 3.2 er að finna ákvæði um aðkomu íbúar en þar er kynning og samráð við íbúa ítrekað:

Leitast skal við að marka stefnu og áherslur skipulagstillögu í sem mestri **samvinnu við íbúa** og aðra hagsmunaaðila og kynna áform um skipulagsgerð með áberandi hætti, s.s. með auglýsingum, dreifibréfum eða fundum, og leita eftir skoðunum þeirra varðandi helstu áherslur. Eftir því sem líður á mótun skipulagstillögu skal áfram leitað eftir **virkri samvinnu** við hagsmunaaðila um endanlega mótun tillögunnar.

Séð skal til þess að skipulagstillögur og skipulagsáætlanir séu aðgengilegar íbúum og öðrum þeim sem hagsmuna eiga að gæta.

Fá dæmi eru um að þessu ákvæði hafi verið fylgt enda gefur hið matskennda orðalag „eftir föngum” stjórnvöldum undankomuleið. Dæmi um að sjónarmiða íbúa sé leitað er einna helst að finna í tengslum við opnar hugmyndasamkeppnir um skipulag, svo sem í Vatnsmýri og oft í sýndar samráði

íbúaþinga. Þó er nú verið að vinna að deiliskipulagi fyrir útivistarsvæðin á utanverðu Seltjarnarnesi með þessi markmið að leiðarljósi.¹⁹¹ Öllu algengara er að íbúar komi ekki að gerð skipulagsáætlana fyrr en á seinni stigum þar sem þeim er gefinn kostur á að gera athugasemdir vegna lagakvaða.

Almennt varðandi skipulagsáætlanir gildir að þær skal auglýsa og kynna með skilgreindum hætti og um þær gildir að hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta skal gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests. Algengast er að lögaðilar geri athugasemdir við svæðisskipulag fyrir hönd sinna umbjóðenda, svo sem náttúruverndarsamtök eða sveitarstjórnir aðliggjandi sveitarfélaga. Eftir því sem skipulagsáætlun tekur til smærra svæðis fjölgar athugasemdum á grundvelli grenndarsjónarmiða og hagsmuna einstakra íbúa. Eftir að tekið hefur verið tillit til athugasemda og þeim aðilum er athugasemdir gerðu send umsögn um þær, er skipulagið samþykkt og loks staðfest sbr. 17-20. gr. skipulags- og byggingalaga.

Samsvarandi ferli á sér stað við breytingar á samþykktu skipulagi nema að þá verður til skaðabótaábyrgð stjórnvalda sbr. 22.gr 2.mgr. en breytingartillögu fylgja yfirlýsing um að sveitarstjórn taki að sér að bæta það tjón er einstakir aðilar kunni að verða fyrir við breytinguna

Af ofangreindri upptalningu má sjá að almenningi eru veitt ýmis tækifæri til að tjá sig um skipulagsáform sveitarfélaga. Hér er hins vegar eingöngu um að ræða rétt til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Hvergi er kveðið á um skyldu sveitarfélags til að taka athugasemdir almennings til greina, og skiptir engu hversu margar athugasemdir berast. Jafnvel þó að allir íbúar sveitarfélags gerðu alvarlegar athugasemdir við skipulagsáætlun kemur fátt í veg fyrir að stjórnvöld haldi óbreyttri stefnu þar sem almenningur enga aðild að ákvarðanatökunni sjálfri.¹⁹²

Í ljósi umræðu um virkjanamál á Hellsheiði og skipulagsheimildir sveitarfélaga, en þar takast á hagnaðarhagsmunir Ölfuss og lýðheilsuhagsmunir Hveragerðis er afar áhugavert ákvæði í 11.gr.2. mgr.

¹⁹¹ Kristín Þorleifsdóttir landslagsarkitekt, Hornsteinum, munnleg heimild 2. janúar 2008

¹⁹² Skipulags- og byggingarlög; Athugasemdir

Komi í ljós ósamræmi eða aðrir hagsmunaárekstrar um landnotkun milli einstakra áætlana getur umhverfissráðherra að höfðu samráði við forsætisráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga ákveðið að skipa sérstaka nefnd til að gera tillögur um samræmingu viðkomandi áætlana. Að fenginni niðurstöðu nefndarinnar getur umhverfissráðherra lagt fyrir sveitarstjórnir að þær niðurstöður verði felldar að skipulagsáætlunum, sbr. 12. og 16. gr.

Hér er að finna úrlausnarleið í skipulagsmálum þar sem hagsmunir sveitarfélaga stangast á svo sem milli sveitarfélaganna Ölfuss og Hveragerðis vegna áætlana um Bitruvirkjun en þar endurspeglast áhyggjur íbúa Hveragerðis í andmælum og athugasemdum sveitarstjórnar.¹⁹³

6.4 Alþjóðasamningar og þátttaka

Sá alþjóðasamningur sem Ísland hefur fullgilt og varðar aðkomu almennings mest er líkast til Mannréttindasáttmáli Evrópu en þar hafa einstaklingar getað haft áhrif á ákvarðanir á grundvelli friðhelgi einkalífs

Af umdeildum alþjóðasamningum sem varða þátttökuhagsmuni almennings ber fyrstan að nefna Árósasamninginn frá 1998, sem Íslendingar skrifuðu undir. Samningurinn fjallar um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum hefur ekki verið innleiddur í íslensk lög þótt hlutar hans séu komnir í íslensk lög vegna EES-aðildarinnar en samningurinn nú orðin formleg réttarheimild í Evrópu sem Árósa-tilskipunin 03/35/EB. Ágreiningur hefur verið um hvort að tilskipunin falli undir EES samninginn og verði því að innleiða. Á þeim tíma sem liðin er hafa hins vegar flesta ákvæði samningsins ratað inn í íslensk lög, það eina sem virkilega á eftir að innleiða er dómstólaleiðin.

Nefnd sem umhverfissráðherra skipaði til að fara yfir ákvæði Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum hefur afhent ráðherra skýrslu með niðurstöðum sínum. Hlutverk nefndarinnar var að greina efni samningsins og fara yfir hvaða breytingar þarf að gera á lögum ef Ísland

¹⁹³ Bæjarstjórn Hveragerðis, fundargerð 13.05.2008, Bókun vegna Bitruvirkjunar

fullgildir Árórsamninginn.¹⁹⁴ Þess má geta að í vor 2006 samþykkti Alþingi lög um upplýsingarétt um umhverfismál og við það jókst réttur almennings til aðgangs að upplýsingum verulega enda veita lögin í sumum tilvikum rýmri rétt til upplýsinga en kveður á um í upplýsingalögum. Með því var fyrsta stoð Árórsamningsins innleidd í íslenska löggjöf.

Nefnd umhverfissráðherra komst að þeirri niðurstöðu að kæmi til fullgildingar samningsins af Íslands hálfu myndi ákvæði hans kalla á eftirfarandi lagabreytingar hér á landi: Tryggja þyrfti að unnt yrði að leggja ákvarðanir um útgáfu leyfa vegna matsskyldra framkvæmda fyrir dómstóla eða óháða úrskurðaraðila til endurskoðunar og að umhverfisverndarsamtök gætu átt aðild að slíkum málum. Þá þyrfti að breyta ákvæðum um aðild að kröfu um lögbann þannig að umhverfisverndarsamtök gætu átt aðild að slíkri kröfu. Enn fremur þyrfti að huga að sérákvæðum um skilyrði lögbannstryggingar í málum vegna leyfisveitinga fyrir matsskyldar framkvæmdir þannig að hún væri felld niður eða fjárhæð hennar takmörkuð.

6.5 Samantekt og niðurstöður

Þátttaka íbúa í stefnumótun og ákvarðanatöku er því samkvæmt framansögðu með tvennum hætti. Í fyrsta lagi lögbundin þar sem sérlög skylda stjórnvöld til samráðs við íbúa og aðra hagsmunaaðila svo sem við mat á umhverfisáhrifum. Í öðru lagi sjálfviljugt með valdframsali stjórnvalda á grundvelli lagaheimilda líkt og gert var í íbúakosningu í Hafnarfirði um skipulag við álverið í Straumsvík vorið 2007.

Af framansögðu er ljóst að það stjórnvöld hafa nægar heimildir til að auka samráð við íbúa. Sérstaklega í umhverfis- og skipulagsmálum. Ekkert virðist því heldur til fyrirstöðu að taka upp víðtækt samráð í öðrum málaflokkum.

Á margan hátt eru lög og reglugerðir samsvarandi skipulagsauð fyrirtækja, þeim hluta sem fellur undir verklag og gæðastjórnun enda má segja að stjórnsýslulög séu fyrst og fremst verklagsreglur sem eiga að tryggja aðilum jafna

¹⁹⁴ Árórsamningur, álit nefndar
http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Arosarskyrsla.pdf

málsmeðferð. Þau eru því mikilvægur þáttur í því að tryggja að réttur íbúa til þátttöku í stjórnun samfélagsins sé virtur.

Betur sjá augu en auga og íslensk lög eru ekki hindrun til samráðs, þvert á móti er ýmislegt jákvætt með tilliti til þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku í réttarheimildum sem eftir á að færa í framkvæmd.

7 Þátttaka sem stjórnþæki: Þátttökustjórnun

Í köflunum hér að undan hefur verið fjallað um hina ýmsu þætti sem renna stoðum undir þær hugmyndir að líta beri á þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku sem lið í góðri stjórnun. Hér er oft vitnað til rafrænnar stjórnsýslu. Rafræn stjórnsýsla er skilgreind í ritgerðinni í víðri merkingu og einskorðast því ekki við rafræna meðferð og afgreiðslu mála í stjórnsýslunni. Rafræn stjórnsýsla hefur það yfirmarkmið að veita íbúum, stofnunum og fyrirtækjum góða, skilvirka og hagkvæma þjónustu. Á það jafnt við fyrir borgarana sem þegna stjórnvaldsákvarðana og sem þátttakendur í lýðræðislegri umræðu og ákvarðanatöku. Þannig eru þetta tvær hliðar á sama peningi. Öðrum megin er hefðbundin stjórnsýsla, það er að segja sú starfsemi stjórnsýslueininga sem snýr að aðgengi, þjónustu og upplýsingum, gegnsæi og rekjanleika stjórnvaldsákvarðana. Íbúalýðræðið er hin ytri birting; aðkoma almennings að stefnumótun og ákvarðanatökuférlum.¹⁹⁵

Í þessum kafla er leitast við að hnýta fyrri umfjöllun saman í eina heild.

7.1 Þátttaka almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku

Hinn almenni borgari býr yfir mikilli þekkingu. Það er liðin tíð að sýslumaðurinn, presturinn og læknirinn séu eina háskólamenntaða fólkið á sveitarfélaginu. Þessir einstaklingar voru bæði embættismenn sem gegndu jafnframt pólitískum störfum í nefndum og ráðum. Samfara gríðarlegum þjóðfélagslegum breytingum er svo komið að um þriðji hver Íslendingur er háskólamenntaður.¹⁹⁶ Því býr þekkingin nú frekar meðal íbúanna, þeir starfa í þekkingarfyrirtækjum þar sem samvinna er lykillinn að farsælni. Í þekkingarfyrirtækinu er viðhöfð gæðastjórnun til að hámarka gæði ákvarðana og afurða. Gæðastjórnun byggir bæði á samráði, eftirliti og ef til einna mikilvægast, eftirfylgni. Við alla þróun hvort sem er í innri ferlum og verklagsreglum eða vöruþróun er leitast við að fanga sem víðtækasta þekkingu, þekkingu sem býr jafnt innra sem ytra hjá fyrirtækinu. Leitast er við að nýta þekkingu starfsmanna,

¹⁹⁵ Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004)

¹⁹⁶ Landshagur <http://www.hagstofa.is/Pages/2354> og Viðskiptablaðið <http://www.vb.is/frett/1/31623/>

birgja og viðskiptamanna, jafnt stjórnenda sem notenda. Það er því ekkert óeðlilegt við það að íbúar geri sambærilegar kröfur til verklags í stjórnsýslunni.

Þess ber þó að gæta að þó að almenningur eigi að koma að málum á það ekki við um öll mál eða málaflokka. Á meðan við lærum að meðhöndla þáttökustjórnun væri strax mikið framfaraskref að það verði almennilega gert í þeim málaflokkum þar sem samráð er nú þegar lögboðið sem og í þeim málum sem varða alla, eða stóran hluta landsmanna.

7.2 Opin stjórnsýsla

Hvers konar stjórnþæki þarf til að uppfylla skilyrði um almenna þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku? Stjórnþækið þarf að tryggja jafnræði þátttakenda, sanngjarna og réttláta málsmeðferð, sem og lögmæti. Það þarf að vera notendavænt, með aðgengi yfir alla og hvetja til þátttöku, því að öflug þátttaka tryggir umboð hópsins til stefnumótunar eða ákvörðunar. Að auki verður það að gera kleift eftirlit og eftirfylgni, svo fátt eitt sér nefnt.

Jafnvel fyrir stjórnendur snúast endurbætur í stjórnun og verkferlum ekki eingöngu um bættan fjárhagslegan árangur heldur ekki síður um að haga vali á leiðum til úrlausnar þannig líklegast sé að ná settum markmiðum. Vissulega dregur aukin hagkvæmni úr fjárförf og þar með skattheimtu og aukin skilvirkni dregur úr fjölda kvartana frá skjólstæðingum stjórnsýslunnar. Ef stjórnvöld sýna endurbótum og bættum árangri ekki áhuga er lítil hvatning til staðar fyrir stjórnendur stofnana. Til að umbætur nái fram að ganga þarf einarða stefnu og stuðning, því ef endurbætur eru eingöngu innan deilda skipulagseininganna sjálfra og njóta ekki fulls stuðnings æðstu stjórnenda skila þær litlu.¹⁹⁷¹⁹⁸

Til þess að hægt sé að bæta stjórnsýsluhætti á árangursríkan máta þarf að vera til staðar öflugt tengslanet embættis- og stjórnámálanna þannig að stefna og markmið séu ætíð ljós. Stjórnunarnetið þarf tengja saman stjórnsýlu, óháðar stofnanir, áhugafélög og almenning þannig að þekking allra hagsmunaðila nýtist sem best við ákvarðanatöku.

¹⁹⁷ Kettl Donald F. (2000). „The Global Public Management revolution“, bls. 67

¹⁹⁸ Asta Þorleifsdóttir ofl. (riststj), (2007) PIP Putting IC into practice, NIC 2007

Eitt af því sem talið er að geti aukið hvað mest skilvirkni í opinberri stjórnsýslu er gott aðgengi borgaranna að upplýsingum og góð samskipti við stjórnsýslu¹⁹⁹. Efnahags- og framfarastofnunin hefur á undanförunum árum látið taka saman all nokkrar skýrslur sem fjalla um tengsl stjórnsýslu og lýðræðis, auk þess að fjalla umtalsvert um áhrif tækni á hvoru tveggja.

Árið 1995 gaf OECD²⁰⁰ út tilmæli til að bæta hið opinbera regluverk aðildarlandanna (e. *Recommendation of Improving the Quality of Government Regulation*) þar sem ríkin hétu því að tryggja að regluverkið yrði „... þróað til opunar og gegnsæis, með viðeigandi skilvirkum framkvæmdaferlum og kynnt tímanlega fyrir þeim aðilum sem reglurnar hefðu áhrif á, viðskiptalífinu, öðrum áhugahópum og aðilum innan stjórnkerfisins.”

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Ísland um „íslenska upplýsingasamfélagið“ frá 1996 er lögð rík áhersla á upplýsingatækni sem eina lykilmóttöku aukinnar skilvirkni í stjórnsýslunni. Í skýrslu OECD²⁰¹ um opna stjórnsýslu (e. *open government*) er farið yfir þróun og stöðu þessara mála hjá aðildarríkjunum. Þar segir að virkt opið upplýsingasamfélag sé komið á þegar borgararnir þekki mál á dagskrá, hafi áhrif á dagskrá mála og forgangs röðun, geti nálgast upplýsingar sem skipta máli, fái aðgang að áreiðanlegum upplýsingum og geti komið upplýsingum á framfæri og tekið þátt í ákvarðanaferlinu.

Grundvallaratriði góðrar opinna stjórnsýslu og uppbygging hennar er gegnsæi og ábyrgð, réttisýni og sanngirni, skilvirkni og árangur, virðing fyrir lögum og reglum og kröfur til ábyrgar, siðrænnar hegðunar. OECD setur fram eftirfarandi viðmið sem þarf að hafa í huga.²⁰²

- **Gegnsæi** (e. *transparency*), upplýsingar eru opnar fyrir nákvæmri skoðun almennings.
- **Aðgengileiki** (e. *accessibility*), fyrir hvern sem er, hvar og hvenær sem er.
- **Svörun** (e. *responsiveness*) við nýjum hugmyndum og kröfum.

¹⁹⁹ Þorvaldur Ingi Jónsson, (2005). *Árangursrík stjórnsýsla*

²⁰⁰ OECD PUMA (2005). „*Public Sector Modernisation: Open Government. Policy brief*“.

²⁰¹ Ibid

²⁰² Ibid bls. 2

Þá eru nokkur atriði dregin fram sem þörf er að hafa í huga til að ná fram meiri sátt og framþróun í opinni stjórnsýslu. Þau eru m.a.:

- **Að ná fram gegnsæi:** Opinberar stofnanir þurfa að hafa skýrt umboð og takmörkun á verksviði sínu. Aðgengi að upplýsingum á að vera gott og þær vel flokkaðar, en það verður líka að vera skýrt hvaða upplýsingar eiga að vera opnar fyrir öllum. Þrátt fyrir upplýsingalög er aðgengi að réttum upplýsingum á réttum tíma ekki einhlítt.

- **Jafnræði í aðgengi:** Vissulega eru til að staðar stjórnsýslulög sem eiga að tryggja sanngjarna málsmeðferð en veitir opið stjórnkerfi þeim sem tilheyra sérhagshópum meiri völd, eða eykur það áhættuna á að óviðeigandi hópar fái meiri völd? Er hægt að tryggja jafnt aðgengi að stjórnsýslu, bæði upplýsingum og samráði fyrir alla með því að þróa rafrænar lausnir?

- **Skilvirkni og hagkvæmni:** Getur almennur skilningur og notkun aukið skilvirkni stjórnsýslunnar?

- **Almennt aðhald og eftirlit:** Meðal þeirra sem veita opinberum stofnunum aðhald eru ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis. Það gera einnig sjálfstæðir fjölmiðlar, viðskiptalífið, sérfræðiráð, sérfræðinefndir og sjálfstæð félagasamtök. Spurt er hvort slíkir aðilar eigi að koma sterkar inn við þróun á opinni stjórnsýslu og haft eftirlit með framkvæmdinni?

- **Stjórnun í takt:** Nú er almennt viðurkennt að ein leið til að auka gæði og lögmæti opinberrar stefnumótunar er þátttaka eða samráð við íbúa. Mun meiri þátttaka í opinni ákvarðanatöku grafa undan lýðræðisstofnunum eða þurfa hinir kjörnu fulltrúar aðeins að eyða meiri tíma og vinnu til að útskýra sínar tillögur, leita almenns álits og skýra ástæður ákvarðana sinna?

Í virku lýðræði á stefna stjórnvalda að endurspegla vilja almennings. Það er hins vegar á valdi stjórnmalanna að ákvarða framganginn í opinni stjórnsýslu. Byggt á nýlegri reynslu OECD ríkja skv. úttekt, virðist krafan til stjórnsýslunnar vera að verkferli verði gagnsærri, stjórnendur verði ábyrgari og veiti betri upplýsingar til almennings.

7.2.1 Staða Íslands í netstjórnun

Það er ljóst að þátttaka almennings í margvíslegri stefnumótun og ákvarðanatöku er ekki einvörðungu æskileg heldur nauðsyn leg í þekkingarsamfélagi. Með auknu rafrænu samráði við íbúana eykst gegnsæi og rekjanleiki stjórnsýslunnar, með því að heimila íbúum að nýta sér upplýsingatækni lækka þátttökuþröskuldar verulega.²⁰³ Til að þátttaka verði skilvirk verða stjórnvöld að skapa rafrænan vettvang þar sem íbúar geta komið skoðunum sínum á framfæri og fá viðbrögð sem sýni að innlegg þeirra sé tekið alvarlega. Til að slík kerfi virki þarf að ríkja traust milli íbúa og stjórnvalda þannig að íbúar geti nálgast þá sem valdið hafa í gegnum lausnina. Samkvæmt samanburðarskýrslu Sameinuðu Þjóðanna (SP)²⁰⁴ um rafræna stöðu þjóða er mælt hvernig þjóðirnar standi í rafrænu aðgengi að stefnumótun eða samráði. Sjónum er beint að gæðum lausna, upplýsinga og þjónustu sem er veitt er í því skyni að auka þátttökumöguleika íbúa í ákvarðanatökuflerlum. Samkvæmt niðurstöðu stendur Ísland vel í upplýsingamálum hvað marga hluti varðar sem eru forsenda opinnar stjórnsýslu. Ísland er í einu af efstu sætunum er varðar aðgengi almennings að Internetinu og eign á tölvum og búnaði. Ísland var, ásamt Hollandi og Danmörku í efsta sæti yfir þjóðir heims yfir hlutfall háhraðatenginga miðað við íbúafjölda. Landið er hins vegar í 21. sæti yfir mögulega rafræna stjórnsýslu (*eReadiness Index*) en þar eru Noregur, Svíþjóð og Danmörk í efstu sætunum.

Þegar þjónustuframboð er skoðaðskoðað stendur Ísland alls ekki lengur vel: Þegar metin er opinber þjónusta á vefnum sem harðnar á dalnum. Lagt er mat á vefi hins opinbera, þar sem verið er að mæla m.a birtingu stefnu stjórnvalda í málaflokkum, virkni eyðublaða og umsókna, og þjónustuveitur sem auðvelda leit að upplýsingum. Þá er lagt mat á birtingu upplýsinga og þjónustu varðandi upplýsingar um heilsu, menntun, velferð, vinnumál og fjármál²⁰⁵. Ísland lendir í 61. sæti, langt á eftir ýmsum þróunarlöndum í mati sem þessu. Í fljótu bragði þá hefur fátt breyst síðastliðinn áratug. Almennings er löngu tilbúinn að nýta sér upplýsingatækni en stjórnvöld hafa ekki staðið sig.²⁰⁶

²⁰³ Hacker, K.L.& van Dijk, J. (2000). *Digital Democracy: Issues of Theory and Practices*,

²⁰⁴ UN eGovernment Survey (2008)

²⁰⁵ Ibid bls. 43

²⁰⁶ Sjá m.a. Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004)

Í skýrslunni kemur fram að sífellt fleiri lönd leggja áherslu á að nýta vefinn til að auðvelda samráð við íbúa um hin ýmsu mál. En ekki Ísland Í skýrslunni er metin staða stjórnsýslunnar í birtingu á vef eftir ákveðinni flokkum byggðri á þroska þjónustunnar:

1. Á byrjunarreit (*e. emergence*)
2. Upplýsingar til staðar (*e. enhanced*)
3. Hægt að fylla út eyðublöð og senda (*e. interactive*)
4. Gagnvirkni (*e. transactional*)
5. Full þátttaka (*e. connected*)

Ísland lendir í 28. sæti með opinbera vefi samkvæmt þessu mati. Þar af lenda 75% vefjanna í flokk 1, 74% uppfylla skilyrði 2, aðeins 46% uppfylla skilyrði 3 og 8% ná inn í 4. flokk. Enginn þeirra vefja sem skoðaðir voru á Íslandi fyrir þessa skýrslu uppfylltu þau skilyrði sam þarf til að komast í 5. flokk.²⁰⁷

Ísland skorar sæmilega í almennri upplýsingagjöf en lágt þegar kemur að gagnvirkni sem er nánast engin á íslenskum stjórnsýsluvefjum. Auk þess virðast ekki vera neindir samráðsmöguleikar á stjórnsýsluvefjunum. Með rafrænu samráði er átt við gagnvirkar aðferðir svo sem hefðbundin rafræn lýðræðistól eins og skilaboðatöflur (*e. bulletin boards*) skoðanakannanir, atkvæðagreiðslur, spjallrásir, SMS-viðtökur, blogg sem og formlegar samráðslausnir með umræðustjóra ofl. Í þessum hluta skorar Nýja Sjáland hæst, sem kemur reyndar ekki á óvart því það var einmitt stefna Nýsjálenskra stjórnvalda sem mest var horft til við ráðgjafarstörf höfundar fyrir íslensk stjórnvöld í ársbyrjun 2004.²⁰⁸ Frá þeim tíma hefur fátt gerst hérlendis til að efla aðkomu almennings að ákvarðanatöku með notkun upplýsingatækni.

Af lestri hinnar ágætu samantektar SP er ljóst að það er ekki auðvelt fyrir almenning á Íslandi að koma upplýsingum að eða taka þátt í formlegri umræðu um stefnumótun á opinberum vefum sem sætir furðu í því landi sem þar sem tölvueign og háhraðatengingar er einna algengust í heiminum²⁰⁹.

²⁰⁷ UN eGovernment Survey (2008), bls. 54

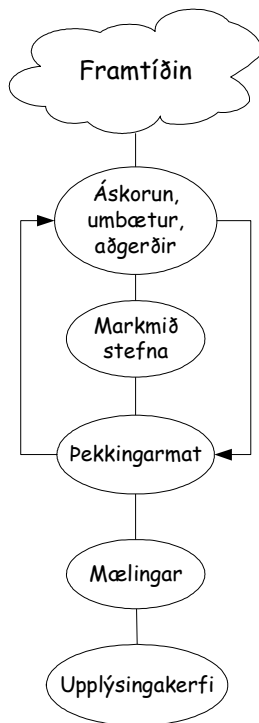
²⁰⁸ Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004)

²⁰⁹ Staða upplýsingatækni í Evrópu

7.3 Þátttökustjórnun

Beita má hugtakinu þátttökustjórnun þegar verið er að beita hugmyndafræði þekkingarstjórnunar til að virkja sem best þekkingu íbúa við stefnumótun og ákvarðanatöku í samfélagi með þátttökulýðræði. Það hlýtur að vera öllum ljóst að það skiptir máli að virkja sérfræði- og staðþekkingu einstaklinganna til að efla lífsgæði á sjálfbæran hátt með nýsköpun og þróun

Lítum á samfélag sem starfhæfa skipulagsheild sem býr yfir mikilvægri þekkingu sem hægt er að efla og nýta til hagsbóta fyrir alla. Þá jafngildir félagsauður samfélagsins mannaúði og að mörgu leiti tengsla- eða viðskiptaaúði



fyrirtækis. Hann er að mestu leiti bundinn í höfðum og hegðan einstaklinganna. Grunngerð samfélagsins, umhverfi og stjórnskipan er í hlutverki skipulagsauðs, m.a. skráð ferli og gagnasöfn. Ferlinu má skipta í þrjú skref;

- Lagt er mat á auðlindir. Gögnum og upplýsingum er safnað markvist, þær metnar og flokkaðar.
- Skoðað með hvaða hætti þær falla að stefnu og markmiðum og á þeim grunni greind frávík og sett fram áætlun um aðgerðir og umbætur
- Loks er árangur metinn með hliðsjón af gildum og framtíðarsýn.

Nú þegar eru lögboðin nokkur ferli sem hafa að markmiði að nýta sér þessa þekkingu til að ná fram sem bestum ákvörðunum.

Mynd 6. Ímyndað þátttöku- og þekkingarstjórnunarferli.

Ef við lítum beint á þátttökulýðræði sem stjórnæki ber að líta á nokkra þætti sem hefð er fyrir að skoða þegar fjallað er um opinber stjórnæki og skoða með hvaða hætti það kæmi út í hefðbundnu mati stjórnækja hins opinbera²¹⁰. Í fyrsta lagi þurfa opinber stjórnæki og aðferðir að uppfylla ákveðin viðmið .

²¹⁰ Smith, R.S. og Ingram H.(2002). „Policy tools and Democracy“, bls. 565-585.

Stjórnþækið verður að uppfylla ákveðin lýðræðisleg markmið þar á meðal eru:

- ✓ Lögmæti: Þátttaka almennings eykur lögmæti ákvarðana²¹¹
- ✓ Jafnræði: Þátttakendur verða að hafa jafnan aðgang²¹²
- ✓ Valddreifing; Valdframsal verður að hafa átt sér stað þannig að ljóst sé að stjórnvöld hyggist nýta niðurstöður
- ✓ Gegnsæi: aðferðir verða að vera gegnsæjar, d. í rafrænum atkvæðagreiðslum sé stuðst við opnar lausnir þar sem ferlið er ljóst þannig að traust ríki um niðurstöðu.
- ✓ Sýnileiki :Kynning verður að vera áberandi

Að auki þarf stjórnþækið að uppfylla rekstrarleg viðmið, því það verður að gera arðsemiskröfur sem varða þætti svo sem skilvirkni og hagkvæmni: Þátttökulausnir verða að vera skilvirkar og eins hagkvæmar og mögulegt er til að samfélagið. Borgarar verða að hafa tækifæri til þátttöku og jafnframt verður kostnaður að vera lágmarkaður þannig að þátttaka geti orðið liður í samfélagslegum skyldum íbúa. Loks verður stjórnþækið að hámarka gæði, enda keppir það við aðrar og hefðbundnari leiðir.

Það eru margar leiðir til að sækja þekkingu til íbúa, allt frá einföldum íbúafundum eða íbúafingum til flókinna rafrænna lausna. Um slíkar aðferðir og hverjar þeirra hafa verið reyndar hérlendis er fjallað í næsta kafla.

²¹¹ Warren, Mark,(2002). „Deliberative democracy“ bls. 187.

²¹² Rawls, John, (1971). *A Theory of Justice*

8 Íbúalýðræði í framkvæmd

Í þessum kafla eru reifaðar nokkrar helstu leiðir sem hafa verið notaðar til að auðvelda íbúum þátttöku í stefnumótun eða ákvarðanatökuferli. Á Íslandi snúast langflest samráðsferli um lögbundin ferli í skipulagsmálum eða mati á umhverfisáhrifum.

Í íbúalýðræði er leitast við að gera einstaklingum kleift að hafa áhrif á stefnu og ákvarðanir sem varða daglegt líf þeirra. Innleiðing upplýsingatækni á þessu sviði mun hafa umtalsverðar breytingar í för með sér og gera borgurinum kleift að vera mun virkari en áður.

Höfundur hefur gjarnan stuðst við nokkuð gamla en góða skýringu kanadíska þingmannsins Roberts Miller á íbúalýðræði, sem er svohljóðandi:

“Íbúalýðræði (e. Participation) er að viðurkenna rétt borgara til að taka þátt í stjórnun og vera virkir þátttakendur í samfélaginu. Það merkir í raun að allir íbúar eigi að njóta sömu raunhæfu tækifæra til þátttöku í stefnumótun og ákvarðanatöku, óháð stétt, kyni, kynþætti eða trúarbrögðum. Að sama skapi leggur þátttökurétturinn þær skyldur á íbúa að þeir nýti sér rétt sinn með virkri þátttöku í úrlausnum málefna samfélagsins.”²¹³

Þessi kafli byggir að nokkru leyti á reynslu höfundar af hugmyndafræði og hönnun hugbúnaðarkerfa til að auðvelda þátttöku almennings í samfélögum þar sem tölvuaðgengi er um 90% og því fátt mælir gegn því að nýta tæknina í þágu lýðræðisins.

8.1.1 Skilgreiningar og stig þátttöku

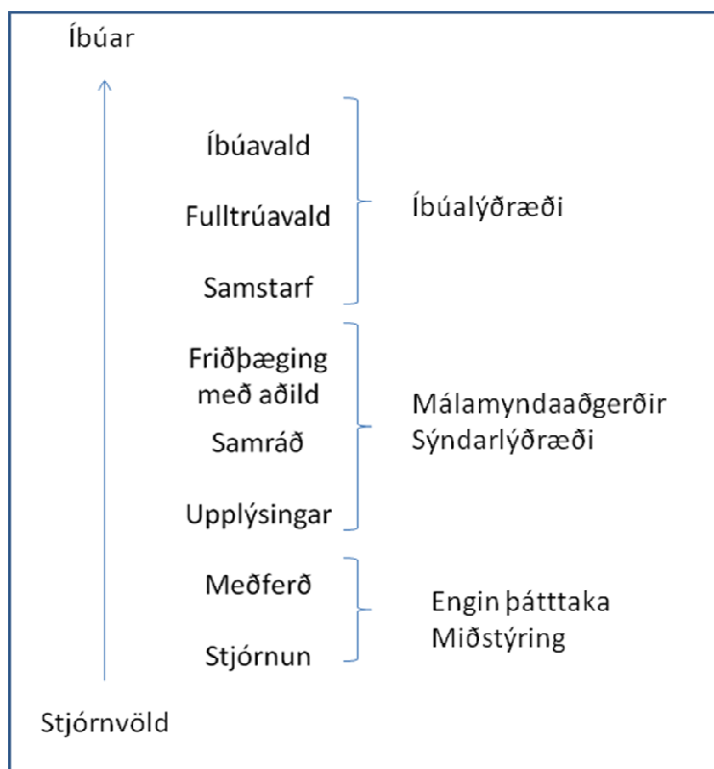
Ýmsar kenningar og skilgreiningar hafa verið settar fram um þátttöku almennings. Flestar eiga það sammerkt að vera upprunnar úr vangaveltum um aðkomu almennings að skipulagi, enda þátttaka helst verið rannsökuð í tengslum við skipulag og mat á umhverfisáhrifum.

Bandaríski fræðimaðurinn Sherry Arnstein sem vildi gjarnan efla þátttöku almennings, setti fram kenningu um stigskipta þátttöku almennings árið 1969. Þar skilgreinir Arnstein 8 þrep þar sem íbúalýðræði er að finna í efstu þrepunum.²¹⁴

²¹³ Robert Miller (2003), Executive Director, Parliamentary Centre, Ottawa Canada

²¹⁴ Arnstein S. (1969). „A ladder of citizen participation in the USA“, bls. 177

Alla tíð síðan hefur stigi Arnstein verið hornsteinninn í umræðu um aðkomu almennings að ákvarðanatöku í stjórnsýslunni.



Mynd 7. Þátttökustigi Arnstein, sjö þrep í þremum flokkum eftir möguleikum íbúa á þátttöku..

Í neðstu þrepunum, „Algjör stjórnun íbúa“ og „Meðferð“ er ekkert þátttökulýðræði. Í þriðja til fimmta þrepi er að finna þær aðferðir sem stjórnvöld beita helst undir samheitinu lýðræði, þó að um afar takmarkaða eða enga gagnvirkni sé að ræða. Hugtakið málamyndaaðgerðir hefur gjarnan verið notað til að skýra virkni þessara þrepa, en höfundur telur hugtakið „sýndarlýðræði“ betur lýsandi, þar sem oft er verið að kalla eftir athugasemdum íbúa einvörðungu vegna lagalegrar skyldu en ekki vegna þeirra“ þekkingar sem íbúar kunna að hafa á viðfangsefninu. Þriðja þrepið felur í sér „Aðgang að upplýsingum“. Fjórða þrepið „Samráð“, þe. réttinn til að koma með athugasemdir, þó óvíst sé að nokkur hlusti eða nýti sér athugasemdirnar til betri ákvarðanatöku. Loks fimmta stigið „Friðþæging með aukinni aðild“, sem virðist lýðræðislegra en það er í raun, því forgangsröðun er enn alfarið hjá stjórnvöldum. Síðustu þrepin þrjú fela í sér raunverulega valddreifingu. Samstarf yfirvalda og íbúa þar sem ábyrgð er deilt. Fulltrúavald þar sem íbúar og hagsmunahópar velja sér fulltrúa sem taka beinan

þátt í ákvarðanatöku og loks „Íbúavald“, þar sem íbúarnir stjórna ferlinu og bera alfarið ábyrgð. Í raun má skipta þáttöku í þrjú þrep; Upplýsingar, samráð og samvinnu.²¹⁵

Það er ekki að ástæðulausu að menn velta fyrir sér hvernig megi auka þáttöku almennings. Þannig segir Gunnar Helgi Kristinsson: „*Ein helsta réttlætingin fyrir tilvist sveitarstjórnar er að þær geta stuðlað að viðtækari stjórn málaþáttöku almennings en mögulegt er á vettvangi landsstjórnarinnar*“.²¹⁶ Fólk sem tekur þátt í umræðu og ákvarðanatöku í sínu sveitarfélagi hefur jákvæðari viðhorf til stjórnkerfisins en þeir sem sitja aðgerðalausir. Sveitarfélög hagnast af þáttöku íbúanna því ef stjórnvöld leggja við hlustir er mikla þekkingu að fá frá íbúum. Sveitarfélagið öðlast betri mynd af óskum og þörfum íbúanna og á þannig aukna möguleika á að koma til móts við væntingar þeirra.²¹⁷

8.2 Lýðræðisstigin

Orðið íbúalýðræði er hér notaði fyrst og fremst í merkingunni þátttaka íbúa: Aðkoma almennings að stefnumótun og ákvarðanatöku í gegnum virkt samráð. Á grundvelli þessarar nálgunar má skipta lýðræði í nokkur stig sem taka fyrst og fremst mið af nálægð viðfangsefnisins, jafnt í landfræðilegum skilningi sem og út frá áhugasviði. Flestir hafa mestan áhuga á málefnum sem snerta nærumhverfi þeirra og þar er gert ráð fyrir mestri tíðni lýðræðislegra fyrirspurna og ákvarðana. Sama getur gilt um sértæk áhugasvið.

Hér fylgir frekari skýring á stigum lýðræðis í ljósi upplýsingatækni, þessi skipting fellur undir þrep 4-7 hjá Arnstein hér að framan..

- Nærumhverfi, skólahverfi
 - o Fyrirspurnir og viðhorfskannanir, stefnumótunarferli. Dæmi um málefni: Ýmsar þjónustukannanir. Ódýrar ákvarðanir í næsumhverfi: Skólamálsverðir, heilsdagsskóli, skólanámskrá eða

²¹⁵ Aichholzer, Georg og Allhuter, Doris (2009). “e-Participation in Austria: Trends and Public Policies”

²¹⁶ Gunnar Helgi Kristinsson (2001). bls. 253

²¹⁷ Ibid bl.s 254

umferðaröryggi. Kannanir eru nokkuð algengar en samráð fátíð, þó var slíkt ferli notað við hönnun Ingunnarskóla í Grafarholti²¹⁸

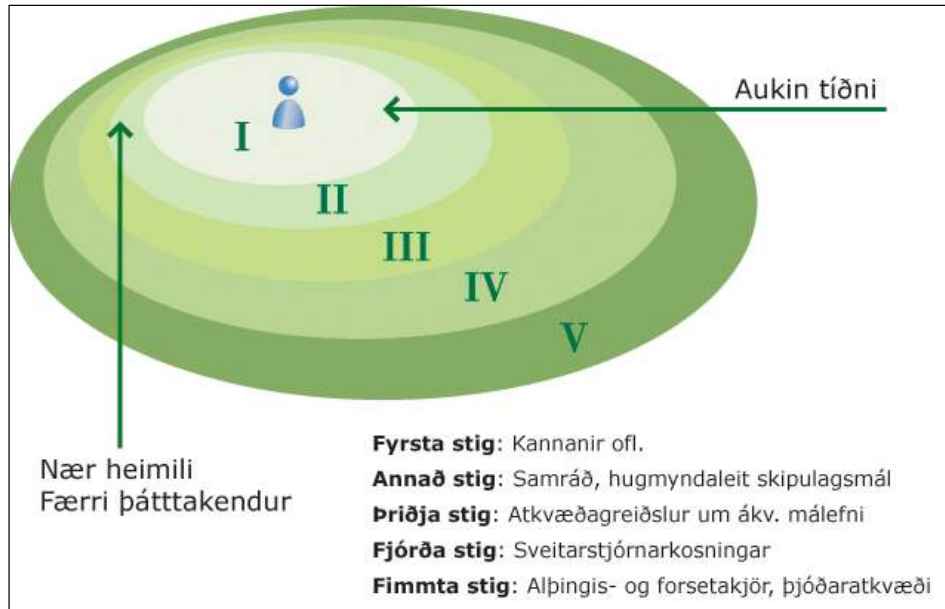
- Hverfalyðræði, skipulagseining
 - o Stærri mál, dæmi; skipulag byggingarlands eða endurhögun eldra hverfis. Nýlegt dæmi um forgangsröðun málaflokks í hverfi undir fyrirsögninni „Kjóstu Reykjavík“²¹⁹, íbúar fengu hins vegar ekki að hafa áhrif á röðun verkefna innan flokks, enda eftirfari verkefnisins „1,2 og Reykjavík“ vorið 2008. Af lýsingu að dæma byggir verkefnið á 51. gr. samþykktu Reykjavíkur sjá bls. 67.
- Atkvæðagreiðslur um ákveðin málefni sveitarfélaga
 - o Dæmi um slík málefni: atkvæðagreiðsla um áfengisútsölu, hundahald eða skipulagsmál, svo sem atkvæðagreiðsla um Reykjavíkurlflugvöll árið 2001 og álver í Hafnarfirðir árið 2007. Atkvæðagreiðslur sem þessar eru einungis bindandi ef þátttaka uppfyllir fyrirfram sett skilyrði líkt og gert var í Reykjavík 2001, en þá var kveðið á um að til að niðurstaða teldist bindandi fyrir stjórnvöld yrðu 2/3 atkvæðisbærra manna að taka þátt. Ákvæði um atkvæðagreiðslur er að finna í samþykktum nokkurra sveitarfélaga sbr. umfjöllun í kafla 6.
- Sveitarstjórnarkosningar
 - o Kjörskrá: Ekkert sem mælir gegn því að nota rafræna, miðlæga kjörskrá í kosningum. Af því er verulegt hagræði fyrir kjósendur sérstaklega í stærri sveitarfélögum þar sem kjörstaðir og kjördeildir eru margir. Kjósandinn á frjálst val um kjörstað og kjördeild og utanumhald og skýrslugerð um kjörsókn er einfaldara. Hefur verið notað með góðum árangri í kosningum um Reykjavíku-flugvöll 2001 og skipulagsbreytingu vegna Álvers í Hafnarfirði 2007.

²¹⁸ Sjá Hönnun Ingunnarskóla

²¹⁹ „Kjóstu Reykjavík“

- Kosning: Kosningarnar sjálfar gætu verið rafrænar en á staðbundnum, formlegum, kjörstöðum. Kjósandi yrði áfram að mæta á kjörstað. Forsendur þessa eru tvær:
 - Tryggja að kjósandi sé örugglega sá sem hann segist vera, stutt af skilríkjum.
 - Tryggt sé að kjósandi kjósi í einrúmi í öruggu umhverfi og sé ekki undir áhrifum eða þvingunum frá öðrum. Ekki sé hægt að rekja hvað hver einstaklingur kýs.
- Alþingis- og forsetakosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur um málefni. Hér þarf að gera greinarmun á grundvelli kjördæmaskipunar í alþingiskosningum en í forsetakosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum má líta á landið sem eitt kjördæmi. Einnig ber þess að geta að ekki er hefð fyrir þjóðaratkvæðagreiðslum á Íslandi og því ekki haldbærarar reglur framkvæmd.
 - Miðlæg rafræn kjörskrá sem gefur kjósanda val um kjörstað og kjördeild væri til mikillar hagræðingar, sérstaklega þegar kjördæmi eru fá og stór, eða í forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum þar sem landið er eitt kjördæmi. Skv. lögum má kjósandi kjósa utankjördeildar í eigin kjördæmi á kjördag en slíkt hefur valdið vandkvæðum sem rafræn kjörskrá leysir.
 - Um kosningarnar gildir það sama og um sveitarstjórnarkosningar að ekki er enn talið ráðlegt annað en að binda kosningu við kjörstaði enda hvert kjördæmi með sinn eigin kjörseðil.
 - Ekki er hægt að tryggja leynileika atkvæðis eða að kjósandi kjósi í öruggu umhverfi í netkosningum. Þær eru því ekki fýsilegur kostur fyrir þjóðaratkvæðagreiðslur sveitarstjórnar- eða alþingiskosningar. Öðru máli gæti gegnt ef stjórnvöld vildu efna til einhverskonar skoðanakannana til að fá fram vísbendingu um vilja þjóðarinnar án þess að niðurstaðan væri bindandi eða með öðrum fyrirvörum.

Vissulega byggir þessi einfaldaða mynda af lýðræðisstigunum á hugmyndum og reynslu höfundar af upplýsingatækni og íbúalýðræði²²⁰. Lýðræðisstigin taka mið af mikilvægi skuldbindingar svörunar samkvæmt hugmyndum um möguleika upplýsingatækninnar til að leysa þátttökuferli í lýðræði.²²¹



Mynd 8. Lýðræðisstigin taka mið af nálægð þátttakana og hagsmunum.¹

8.3 Ferli ákvarðanatöku

Ef íbúar eiga að vera virkir þátttakendur í stjórnun samfélagsins þarf að setja um slíkt skýrar reglur. Þær eru vissulega til í ákveðnum málaflokkum svo sem mati á umhverfisáhrifum og skipulagsáætlunum, en í öðrum málefnum ríkir ákveðin hentisemi valdhafa. Oftast nær fer þátttaka almennings fram á lokastigi stefnumótunarferlisins, þegar afstaða stjórnvalda er ljós og því skiptir afstaða almennings í raun litlu máli. Samráðið er þá meira sýndarmennska en þekkingarstjórnunarferli. Vissulega eiga ákvarðanir og afstaða stjórnsýslunnar í einstökum málum og málaflokkum að vera rekjanlegar og gegnsæjar. Einstaklingurinn þarf að hafa aðgang að röksemdafærslu stjórnmalamanna og

²²⁰ Asta Þorleifsdóttir (2006) „Minn Garðabær – My Community Platform”

²²⁰ Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004)

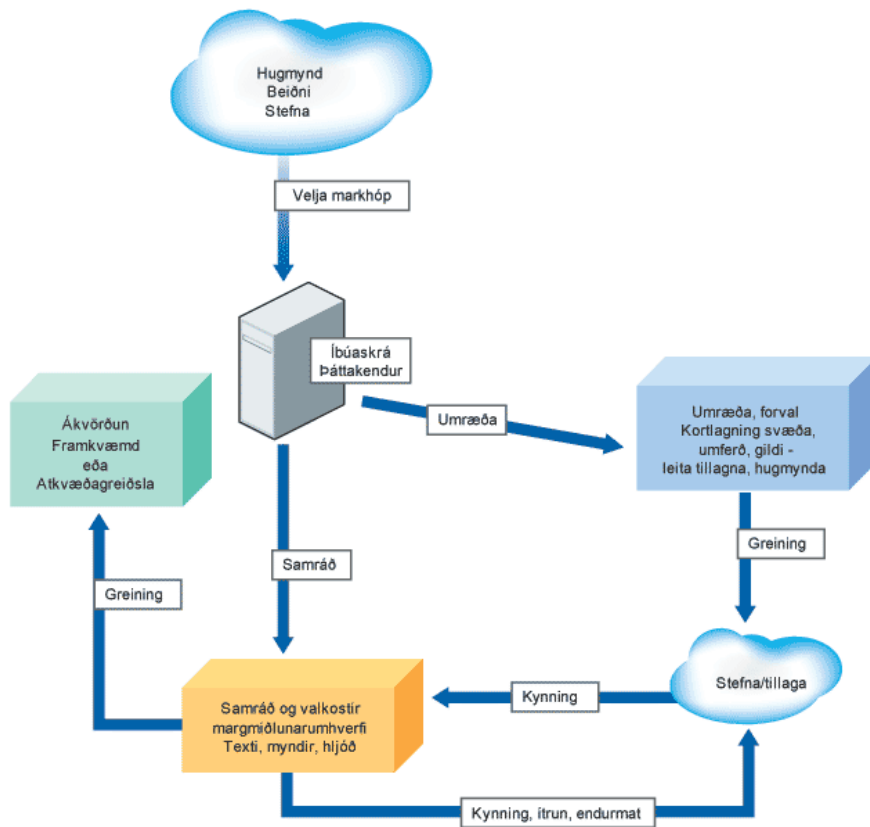
²²¹ Thorleifsdóttir, A. and K. Paskaleva-Shapira, et al (2004). *Best Practices in City eGovernance: Review and Documentation*

embættismanna fyrir ákvörðun til að geta myndað sér upplýsta skoðun. En er það nóg að koma að tilbúinni útfærslu? Þekkingarfræðin segja að því fyrr í ferlinu sem öll möguleg þekking er til staðar, þeim mun meiri líkur séu á að samráðsferlið skili sér í fleiri valkostum og betri niðurstöðu fyrir samfélagið. Upplýsingatæknin býður upp á nýja möguleika í ákvarðanatökufærlum, sérstaklega í málefnum sveitarfélaga, sem nýttir hafa verið í hönnun hugbúnaðarkerfa hérlendis sem erlendis þó að nýting þeirra hafi ekki náð útbreiðslu. Dæmi um slíkt er íbúavefur Garðabæjar, „Minn Garðabær“.²²²

Allar ákvarðanir og framkvæmdir eiga upphaf sitt í hugmynd. Sú hugmynd getur verið upprunnin hjá einum eða fleirum, innan stjórnsýslunnar sem utan. Upplýsingatæknin gerir kleift að varpa út til áhugahópa hugmyndum á frumstigi og fá um þær málefnalega umræðu sem getur síðan nýst í stefnumótun. Slík umleitan fellur undir fyrsta stigs lýðræði. Íbúafundir og íbúaðing falla undir fyrsta stigið enda engar formlegar ákvarðanir en hins vegar er hér góður vettvangur til að koma málum á dagskrá.

Frá því að hugmynd kviknar er ferlið alltaf áþekkt, það fer fram umræða þar sem ýmsir valkostir og möguleikar eru skoðaðir. Þá tekur við greiningarferli sem lýkur með tillögu, einni eða fleirum. Tillögur þarf síðan að kynna fyrir sem flestum og leitast við að ná til markhópa, sem málið varðar umfram aðra. Það er alltaf ákveðin hættu á að einungis tilteknir hagsmunahópar taki þátt í samráðsferlum, því þarf að tryggja að fyrir liggi upplýst samþykki samfélagsins um tilætlan samráðsins, eins og ljóst er þegar fylgt er lögboðnu samráði. Til að tryggja aðgengi verður að vera öflug kynning þar sem öllum má vera ljóst hvaða ferli á sér stað og með hvaða hætti er hægt að taka þátt í því. Þeir sem ekki taka þátt eru því meðvitaðir um að þeir framselja með aðgerðaleyfi vald sitt til annarra þátttakenda. Það er því mikilvægt að velja markhópin og greina síðan þátttöku lýðfræðilega til að ákvarða hvort nægileg þátttaka hafi náðst miðað við upphaflegar forsendur. Næsta stig samsvarar eiginlegu samráði. Þátttakendur gera athugasemdir við og forgangsráða, velja eða hafna valkostum. Lokastigið er svo hin endanlega ákvörðun, stefna eða framkvæmdaáætlun.

²²² Sjá m.a Guðfinna B. Kristjánsdóttir (2006)



Mynd 9. Ákvarðanatökuferli frá hugmynd til framkvæmdar.

Í líkaninu hér að ofan er stuðst við hugmyndir OECD²²³ um ferli stefnumótunar og ákvörðunartöku í lýðræðissamfélagi. Ferlið er eftirfarandi: Hugmynd kemur til umfjöllunar og er hægt að vísa henni beint í umræðu hjá markhópi sem valinn er á grundvelli upplýsinga um áhrif, aldur, kyn, búsetu eða áhuga. Þegar tillaga er fullbúin, hefst samráðsferli. Þá er tilkynning send á markhóp á grundvelli upplýsingaskyldu stjórnvalda. Á grundvelli niðurstaða samráðsins er tillagan tekin til endurskoðunar eða samþykkt. Endanleg ákvörðun liggur áfram hjá stjórnslu eða stjórnmalamönnum en ferlið eykur líkur á meiri sátt.²²⁴

Með beitingu upplýsingatækni í lýðræðislegri, málefnalegri umræðu og vel framsettum gögnum, upplýsingum og rökum er hægt að auka mjög möguleika

²²³ Macintosh, A, 2003. Problems and promise of eDemocracy

²²⁴ Asta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004)

á þátttöku almennings og efla sátt um þær ákvarðanir sem eru teknar á lýðræðislegan og gegnsæjan hátt.

8.4 Upplýsingatækni og þátttaka

Almenn og góð menntun, mikil tölvueign, meiri frítími en nokkurn tíma áður gefur fólki færi á að hafa miklu meira um hagi sína að segja en áður. Jafnvel hörðustu andstæðingar beins lýðræðis geta tekið undir þessa fullyrðingu. Í raun og veru ætti það einmitt að vera eitt af markmiðum lýðræðisríkja að stuðla að því að allir borgarar geti lagt sitt af mörkum í lýðræðislegri orðræðu samfélagsins. Mótrök stjórnámálanna gegn þátttöku almennings, eins og sýnt var fram á í áhugaverðri rannsókn í Austurríki, eru gjarnan þau að það sé dýrt, tímafrekt og óskilvirkt að virkja fólk, auk þess sem það hafi ekki áhuga á þátttöku. Áhugaleysi almennings hefur einmitt verið nefnd ein helsta ástæða þess að besta fyrirkomulagið sé fulltrúalýðræði af kjörnum fulltrúum.²²⁵ Slík rannsókn á skoðunum stjórnámálanna á þátttöku almennings hefur ekki verið gerð hér en væri áhugavert að sjá hvort stjórnámálamenn hér noti svipuð mótrök.

Getur rafræn stjórnsýsla bætt úr og náð sátt um andhverf sjónarmið skilvirkni og lýðræðislegra vinnubragða? Svarið er einfalt: Rafræn stjórnsýsla er mikilvægt tæki sem getur auðveldað lýðræðisleg vinnubrögð á margfalt skilvirkari og hagkvæmari hátt en kleift er eftir hefðbundnum leiðum og leggur þannig sitt á vogarskálarnar. En ein og sér er upplýsingatæknin aðeins skófla, hún gerir ekkert á stjórandu.

Upplýsingatæknilausnir þurfa ekki að vera flóknar. Í raun er tæknilega ekkert því til fyrirstöðu því að gera almenningi kleift að taka virkan þátt. Með beitingu upplýsingatækni í lýðræðislegri og málefnalegri umræðu og ákvörðunum er hægt að auka mjög möguleika á þátttöku almennings og efla sátt um þær ákvarðanir sem eru teknar á lýðræðislegan og gegnsæjan hátt. Þröskuldarnir haldast í hendur við fjölda þátttakenda og þar eru einmitt sífellt nýjar og öflugri leitarvélur að koma til sögunnar sem nýta sér merkingarfræði og rafræn

²²⁵ Mahrer, H., Krimmer, R., (2005), „Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the ‘middleman paradox’”, bls. 27-42.

þekkingarstjórnunartæki til að halda utan um gögn og flokka skilmerkilega í skylda bása eða þekkingargreinar, sbr. þekkingartré.

Rafrænar þáttökulausnir eru metnar eftir hæfni til gangvirkni, bæði gagnvart samþættingu við innri kerfi og notendaviðmóti. Matsreglurnar byggja á skilgreiningunum.²²⁶

1. **Upplýsingar:** Einhliða miðlun gagna og upplýsinga stjórnvalda til íbúa.
2. **Einhliða virkni:** Íbúar senda upplýsingar sem svörun við áreiti stjórnvalda. Dæmi um slíkt eru tölvupóstar, blogg, rafrænar bænaskrár og annað sem íbúar nýta sér til að leitast við að hafa áhrif á stjórnvöld.
3. **Gagnvirkni – samráð:** Íbúar bregðast við beiðni stjórnvalda. Gera athugasemdir við stefnu eða framkvæmdaáætlun, byggt á upplýsingum sem stjórnvöld láta í té. Dæmi um slíkt er mat á umhverfisáhrifum, skoðanakannanir eða nýlegt dæmi í Reykjavík þar sem íbúum hverfa gafst kostur á að forgangsraða þremur málaflokkum í sínu hverfi m.t.t. smáframkvæmda.²²⁷
4. **Virk þáttaka:** Íbúar eru með í stefnumótunarferlinu frá upphafi. Hugmyndir þeirra og athugasemdir koma því strax til skoðunar. Íbúar standa jafnfætis starfsmönnum sínum, stjórn mála- og embættismönnum. Endanleg útfærsla og framkvæmd er á áfram hjá stjórnvöldum og sú ábyrgð sem því fylgir gagnvart umbjóðendum.

Það er ágætt að skoða til samanburðar hugmyndir Jae Moon um mat á rafrænni stjórnsýslu.²²⁸ Moon metur rafræna stjórnsýslu á grundvelli 5 stiga.

- Upplýsingamiðlun /verkefnaskrár
- Gagnvirk samskipti
- Rafræna málakerfi með greiðslumöguleikum
- Lóðrétt og lárétt samhæfing upplýsingakerfa frá notenda til gagnagrunns og milli gagnagrunna mismunandi stjórnsýslueininga
- Virk þáttaka almennings í stefnumótun, alla leið.

²²⁶ Macintosh, A. (2003).

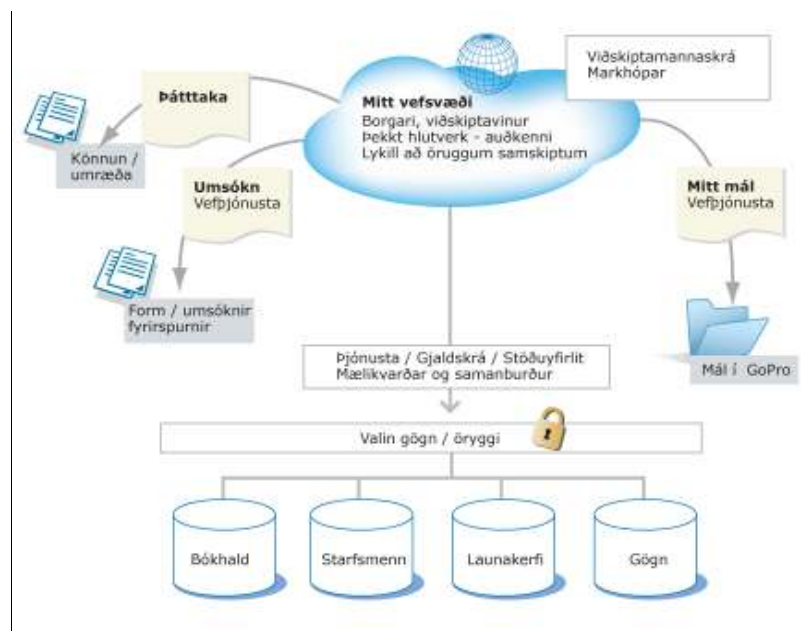
²²⁷ Thorleifsdóttir, A. and K. Paskaleva-Shapira, et al (2004).

²²⁸ Moon, M. Jae. (2002). „The evolution of eGovernment among municipalities: Rhetoric or reality?“ bls. 424-433

Það eru nokkur grunnskilyrði sem rafræna lausnin verður að uppfylla eins og eForum²²⁹ hefur lagt til:

- Öryggi og persónuvernd
- Notagildi, aðgengi og notendavænleiki lausnar, auk gagnvirkni
- Innihald. Upplýsingar, þjónustustig og þáttökumöguleikar
- Tæknistigið, þar með talið aðgengisstjórnun (kennitala, lykilorð, rafræn skilríki)

Á mynd 10 er því lýst með hvaða hætti hægt er að tengja saman marga og ólíka gagnagrunna og nýta til að auðvelda þarfagreiningar og útfæra þáttökulausnir. „Minn Garðabær“ byggir á þessari útfærslu.



Mynd 10. Myndin sýnir uppbyggingu heildstæðs rafræns þáttökukerfis,²³⁰

8.5 Tilraunir til þátttöku

Á Íslandi hefur samráð að miklu leyti verið bundið við lögboðin ferli annars vegar og hugarflugsfundi með íbúum hinsvegar, íbúafundi eða íbúáþing. Hér á eftir eru stutt yfirlit yfir íbúasamráð á Íslandi. Fyrst eru skoðuð dæmi undir forystu stjórnvalda. Sjónum er síðan beint að tilraunum íbúa til að hafa áhrif á

²²⁹ Macintosh, A (2003)

²³⁰ Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004)

stjórnvöld. Það skal haft í huga að eitt af markmiðum stjórnvalda með þátttöku er að hvetja til sjálfbærni eða eins og Björg Ágústsdóttir kemst að orði:

„Grundvöllur sjálfbærrar þróunar felst í því að virkja íbúa og aðra hagsmunaaðila til ábyrgðar en ekki eingöngu gera kröfur á sveitarstjórn.“²³¹

8.5.1 Lögboðin samráð

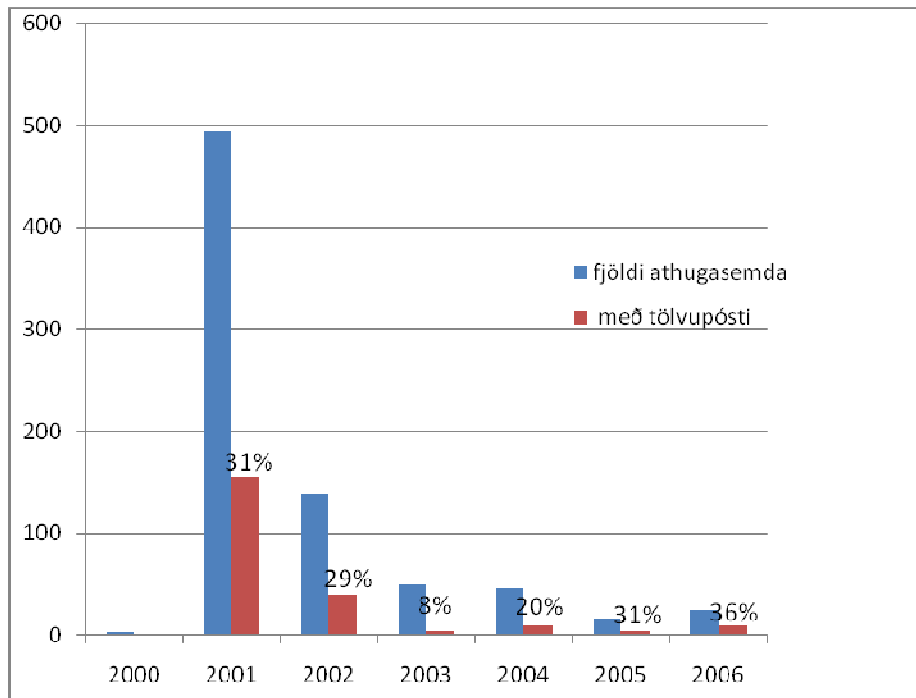
Samráð sem byggir á lögum um umhverfismatsáætlanir, lögum um mat á umhverfisáætlunum eða skipulags- og byggingarlögum. Í þessu ferli er íbúum gert kleift að skila inn athugasemdum allt að þrisvar á ákvarðanatökuferlinu. Því miður hefur reynsla íbúa af þessu ferli sjaldnast verið áhrifarík og fremur til að uppfylla lagaskyldu en leita hugmynda og þekkingar hjá íbúum²³².

Eins og sést á mynd 11 er almenningur duglegur að nýta sér rafræn samskipti við stjórnvöld. Því miður virðist litið unnið með athugasemdir almennings. Sem dæmi má nefna fjölda athugasemda sem bárust vegna fyrirhugaðrar lagningar Vestfjarðavegar um friðlýstar náttúruminjar í Teigsskógi. Fjöldi fræðimanna lagði sitt á plóginn við að koma fleiri valkostum á framfæri. Þar á meðal var að finna arðsemisútreikninga fyrir hinar mismunandi leiðir. Sérfræðiþekking sem framkvæmdaaðila var látin endurgjaldslaust í té, en að baki liggja tugir vinnustunda sérfræðinga, myndi kosta háa upphæð ef greitt væri fyrir sambærileg sérfræðiálit. Athugasemdir voru ekki teknar til greina og því stefndu nokkrir þeirra sem gerðu athugasemdirnar vegagerðinni og unnu nú í nóvember máli sitt gegn vegagerðinni fyrir Hæstarétti²³³. Vegagerðinni er skylt að taka tillögur stefnenda til raunverulegrar skoðunar og verkefnið er aftur komið á byrjunarreit. Afleiðingar stjórnsýslu af þessu tagi kostar bæði fé og tíma sem hefði sparast ef litið væri á samráðsferlið sem þekkingarstjórnun.

²³¹ Björg Ágústsdóttir, „Þátttaka- drifkarftur breytinga“

²³² Kjartan Bollason (2002)

²³³ Sjá dómsmál Fuglaverndar ofl. gegn vegagerð ríkisins vegna Teigsskógar



Mynd 11. Upplýsingar eru unnar út frá fjölda athugasemda við Mat á umhverfisáhrifum og með hvaða hætti þær berast²³⁴. Hlutfall athugasemda með tölvupósti í fylgir áhuga almennings á málinu. Athugasemdir stjórnsýslustofnana berast almennt enn með bréfi. Gríðarlegur fjöldi athugasemda árið 2001 er vegna athugasemda almennings við Kárahnjúkavirkjun, álver á Reyðarfirði og Villinganesvirkjun. Árið 2002 vegna Norðlingaöldulóns. Árin 2003, 2004 og 2005 er engin framkvæmd í mati sem hvetur til almennrar þátttöku. Loks árið 2006 eru margar athugasemdir við Vestfjarðaveg um Teigsskóg.

„Minn Garðabær“, íbúavefur Garðabæjar er áhugaverð tilraun til að skapa rafrænan samráðsvettvang²³⁵. Vefurinn var opnaður 21.mars 2005 og er aðeins aðgengilegur íbúum bæjarins. „Minn Garðabær“ er gagnagrunnstengdur vefur sem sækir upplýsingar ofan í upplýsingakerfi Garðabæjar á grundvelli kennitölu. Aðgangsorð eru vistuð í netbönkum.

Lýðræðishluti vefsins er þrískiptur; umræðutorg, kannanir og samráð.

- **Umræðutorg.** Upphaflega var hugmyndin sú að á umræðutorginu væri leitað eftir áliti íbúa Garðabæjar á tilteknu málefni sem væri deiglu

²³⁴ www.skipulagsstofnun.is

²³⁵ Höfundur var hönnuður og verkefnisstjóri lýðræðishluta

hverju sinni. Reynslan er hinsvegar sú að íbúar vilja geta rætt um hvaðeina sem þeim liggur á hjarta og snertir málefni bæjarins. Nánar verður rætt um þetta atriði síðar í skýrslunni. Öll umræða á #Mínum Garðabæ# er undir nafni.

- **Kannanir.** Hægt er að gera rafrænar kannanir á #Mínum Garðabæ# og leita þannig á markvissan hátt eftir álitum íbúa á tilteknum málum. Sendur er út tölvupóstur um nýja könnun en henni er síðan svarað á vefnum. Kannanir eru nafnlausar og aldrei hægt að rekja svör til einstaklinga.
- **Samráð.** Á „Mínum Garðabæ“ eru birtar auglýsingar um skipulagsmál og þar geta íbúar sent inn athugasemdir við auglýst skipulag. Lögformlegt samráðsferli í skipulagsmálum er þannig gert aðgengilegra fyrir íbúa og þeim gert auðveldara að senda inn athugasemdir.²³⁶

Það sem helst fór úrskeiðis í upphafi var að bærjarstarfsmenn litu ekki á ábendingar um vefinn ígildi formlegs bréfs og viðbrögð voru ekki sem skyldi. Þá var reynt að miðstýra umræðutil að beina henni í ákveðma átt. Þessi tilraun til miðstýringar skemmdi fyrir notkun. Því miður varð vefurinn ekki sá öflugi vettvangur skoðanaskipta sem vonast var til. Það kann þó að breytast er fram líða stundir.²³⁷

Svipaðar íbúagáttir voru síðar settar upp í Reykjanesbær²³⁸ og á Selfossi; Sunnan3 sem naut umtalsverðra styrkja frá Byggðastofnun á grundvelli byggðáætlunar.²³⁹

²³⁶ Guðfinna B. Kristjánsdóttir, (2006). *Tilraunir til samráðs við íbúa með rafrænum hætti*

²³⁷ Ibid

²³⁸ Íbúavefur Reykjanesbæjar

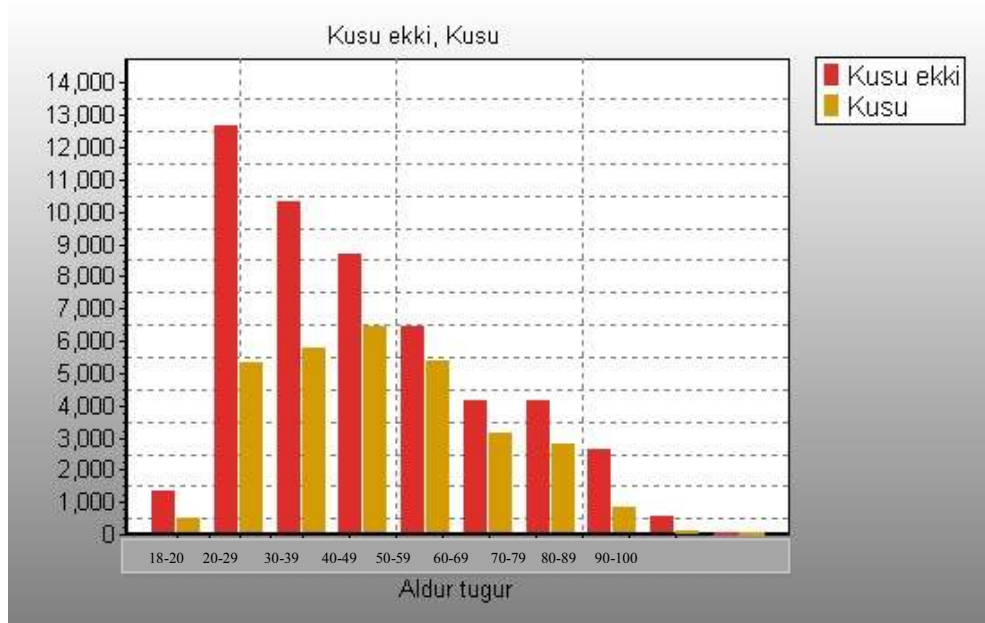
²³⁹ Íbúavefur Árborgar

8.5.2 Kannanir og atkvæðagreiðslur

Á síðustu árum hafa verið haldnar all nokkrar atkvæðagreiðslur um ýmis málefni í sveitarfélögum. Flestar hafa verið um opnun áfengisútsala, dýrahald og nú seinni árin sameiningar sveitarfélaga. Aðeins tvær atkvæðagreiðslur hafa verið haldnar um skipulagsmál. Í bæði skiptin var stuðst við rafræna lausn og þátttaka góð.

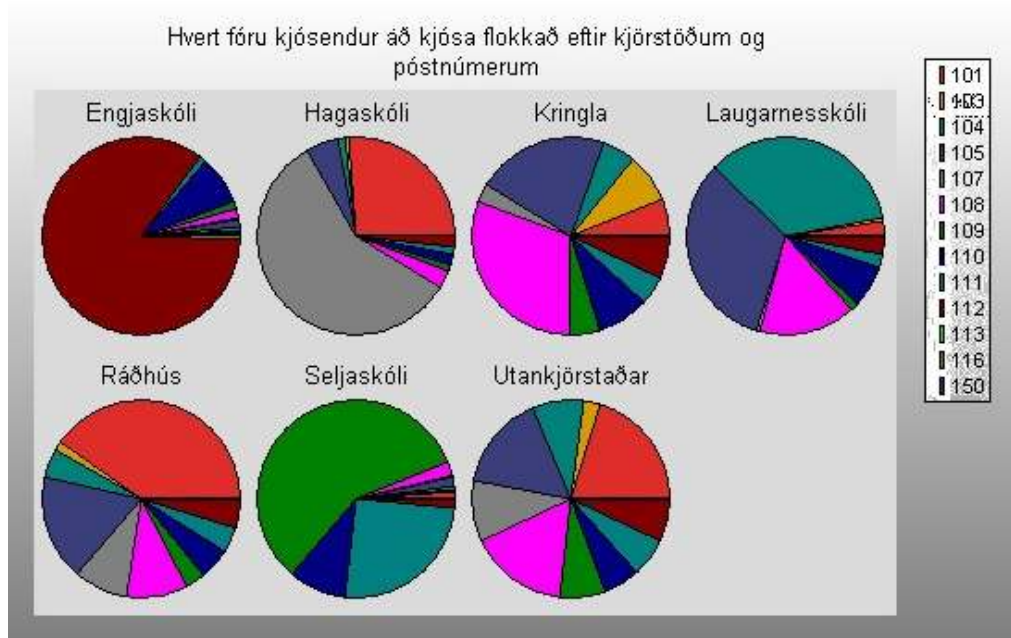
8.5.2.1 Atkvæðagreiðsla um framtíðarstaðsetningu Reykjavíkurflugvallar

Atkvæðagreiðsla um skipulag í Vatnsmýri fór fram í mars 2001. Kosningin var á sínum tíma stærsta rafræna kosning Evrópu. Kjörsókn var 37,2% eða rúmlega 30.000 kjósendur. Heldur fleiri karlar en konur kusu og atkvæði skiptust þannig að 48,1% vildu óbreytta staðsetningu, en 49,3% völdu flutning. Munurinn var því afar lítill. Fyrir kosningu leit út fyrir að þátttaka yrði 60-7% skv. könnun Gallup, en þegar nær dró hófu sumir hagsmunaaðilar baráttu gegn þátttöku, sem hafði áhrif á kjörsókn en ekki er ljóst hvort það hafði áhrif á niðurstöðu.



Mynd 12. Flugvallarkosning, upplýsingar úr kjörskrá sýna aldursdreifingu kjósenda. Athygli vekur hversu fáir kjósa í aldurshópnum 20-30 ár og kjörsókn er mest meðal miðaldra fólks.

Bæði kjörskrá og kosning voru rafrænar. Rafræna kjörskráin gefur áhugaverða rauntíma greiningarmöguleik. Þess er þó gætt að ekki er hægt að nýta greiningartólin á smærri einingu en skólahverfi. Hægt er að para saman upplýsingar eins og kyn, kosningatíma, kjörstað, aldur og hverfi.



Mynd 13. Hvert fóru kjósendur að kjósa? Flestir kusu í sínu hverfi en þó verkur athygli hversu margir lögðu leið sína í Ráðhúsið til að kjósa og nýttu þar með daginn til að skoða húsið. Þannig lagði athöfnin ein og sér sitt á vogaskálar félagsauðs.

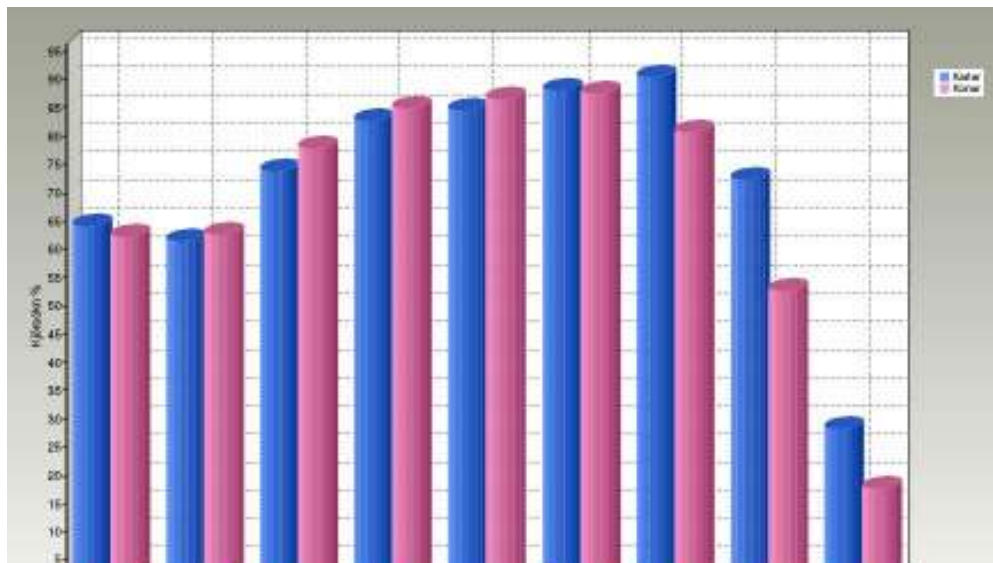
Kjósendur gátu valið um kjörstað og kjördeild. Flestir völdu að kjósa í sínu hverfi en margir völdu að kjósa í Ráðhúsinu.

8.5.2.2 Íbúakosning um breytingu á skipulagi vegna Álvers 2007

Í kosningu um breytingu á skipulagi vegna stækkunar álversins í Straumsvík var notuð rafræn kjörskrá. Það gafst afar vel. Bæði tókst að ganga frá öllum kjörgögnum á met tíma og síðan lágu áhugaverðar lýðfræðilegar upplýsingar fyrir um kjörsóknina eftir, aldri, kyni, skólahverfi ofl.

Það er afskaplega áhugavert að rýna í lýðfræðigögnin. Þannig er hægt að skoða þátttöku eftir upprunalandi kjósenda sem vert væri að skoða fyrir félagsfræðinga, ekki hvað síst út frá hugmyndum um félagsauð og samfélagslega virkni.

Það kemur í ljós að þátttaka Íslendinga og Norður-Evrópumanna er hlutfallslega langtum meiri en annarra þjóða eða 75-90%, meðan Austur-Evrópuþjóðir mælast með um 20% kjörsókn.²⁴⁰ Þessar niðurstöður koma einmitt heim og saman við rannsóknir Gerd Tinggert á félagsauð, sem mælist hæstur á Norðurlöndum.²⁴¹ Þá er áhugavert að skoða aldursdreifingu kjósenda. Þar vekur athygli að kjörsókn er hlutfallslega mest meðal karla á áttæðisaldri og að eftir sjötugt er vaxandi kynjamunur í kjörsókn, körlum í hag. Þá er kjörsókn áberandi léleg hjá fólki undir þrítugu.



Mynd 14. Atkvæðagreiðsla vegna álversstækkunar. Kjörsókn eftir aldri og kyni.

8.5.3 Hverfaráð

Í Reykjavík var borginni formlega skipt upp í hverfi með sérstökum hverfaráðum í febrúar 2002. Stofnun þessara hverfaráða var hluti af því markmiði borgarinnar að auka lýðræði með því að auðvelda borgarbúum aðgang að stofnunum og ákvarðanaferli í stjórnskipun borgarinnar. Undirbúningur hafði staðið yfir í nokkurn tíma en meirihluti borgarstjórnar taldi að miklar endurbætur þyrftu að fara fram innan stjórnkerfisins áður en ráðist væri í svo viðamiklari

²⁴⁰ Kjörskráin Valdís er hönnuð af ProVist og Seiði, Ástu Þorleifsdóttir og Tryggva Hjörvar.

²⁴¹ Svendsen, Gert Tinggard (2004) „Social capital, corruption and economic growth in Western and Eastern Europe“.

verkefni. Verkefnið hlaut nafnið „Greiðar Götur” og hafði þriðjætt markmið. Í fyrsta lagi að efla hverfalýðræði; í öðru lagi að opna stjórnkerfi borgarinnar; í þriðja lagi að bæta þjónustu við borgarbúa²⁴². Hverfalýðræðið var talinn mikilvægur þáttur en að auki átti sér stað ýmis stjórnsýsluleg endurskipulagning með áherslu á árangursstjórnun og valddreifingu. Pólítíska valddreifingin fólst í því að færa vald til hverfaráðanna og auka aðgengi íbúa að ákvörðunum í sínu hverfi. Svanborg Sigmarsdóttir tók saman ágæta greinargerð²⁴³ um þessa lýðræðistilraun; þar segir m.a:

“Valddreifing til hverfaráða var ekki til þess ætluð að færa vald frá borgarfulltrúum og borgarstjórn til hverfaráðsfulltrúa, heldur til íbúanna. Það mun ekki takast ef einhverjir þættir leiða til þess að valddreifingin nær aðeins til hverfaráðsfulltrúa og þeir veiti ekki íbúum aðgang að ferlinu. Nokkrar ástæður geta legið að baki því að slíkt gerist. Annars vegar má líta á hættuna á að fulltrúarnir dreifi ekki valdinu, en hins vegar er einnig hættu á að íbúarnir sæki ekki rétt sinn til áhrifa. Borgarstjóðrin, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, hefur lýst því yfir að myndun hverfaráða muni ekki fela í sér yfirfærslu valds frá stjórnámálamönnum til íbúa, þar sem stjórnámálamenn munu hafa lokaákvörðunarvald. Einhver tilfærsla valds verður þó að vera til staðar. Ef íbúarnir sem taka þátt finna ekki fyrir að þátttaka þeirra hafi einhver áhrif munu þeir hætta að taka þátt.”

En voru Stjórnámálamenn tilbúnir að afsala sér valdi? Nei og því urðu hverfaráðin ekki þessi vettvangur lýðræðislegrar umræðu. Vissulega var ákveðin þjónusta flutt út í hverfin en hverfaráðin eru og voru veigalítill. Höfundur var um skeið formaður Hverfísráðs Grafarvogs og þó að hugmyndin um hverfaráðin sé góð hefur árangurinn ekki orðið sem skyldi og er ekki síður háður afstöðu og samstarfsvilja forstöðumanna viðkomandi hverfamiðstöðva en afstöðu stjórnámálamanna. Hverfísráð hafa haft með höndum útfærslur á íbúalýðræðisverkefnum eins og „1,2 og Reykjavík“ en því verkefni er nú lokið með atkvæðagreiðslu um forgangsöröðun málaflökka innan hverfa sem falla undir umhverfis- og framkvæmdasvið, undir heitinu „Kjóstu Reykjavík“.

²⁴² Dagur B. Eggertsson. *Morgunblaðið*

²⁴³ Svanborg Sigmarsdóttir, (2003)

Forgangsröðun verkefna innan flokka var gerð með þátttöku íbúa á íbúafundum, hið minnsta í Grafarvogi.

Vonandi ná hverfaráðin að verða að því góða tæki sem þau ættu að vera varðandi samskipti stjórnvalda og íbúa í hverfum borgarinnar.

8.5.4 Íbúáþing

Íbúáþing eru samráðsvettvangur þar sem stjórnvöld afla sér upplýsinga í ákveðnum málaflokkum í anda 4-5. stigs í stiga Arnstein. Þau hafa verið vinsæl aðferð sveitarstjórna til að fá fram hugmyndir íbúa um samfélagið, sjálfbærni og nýjar leiðir. Íbúáþing eru ein þeirra aðferða sem sveitarstjórnir geta nýtt til þess að leita eftir sjónarmiðum íbúa varðandi ýmis úrlausnarmál í störfum sínum og þá ekki síst í þeim sem oft verða hvað umdeildust²⁴⁴. Aðferðir við upplýsingaöflunina eru ávalt afbrigði af hefðbundnum SVÓT greiningum, þó þær gangi undir mörgum og mismunandi nöfnum, eins og „heimskaffi“. Fjöldamörg sveitarfélög hafa haldið íbúáþing, en einhverjir tugir íbúáþinga koma upp við vefleit. Afrakstur þeirra er afar misjafn. Í mörgum tilfellum koma íbúar glaðir af vettvangi en síðan verður ekkert úr framkvæmdum né eftirfylgni með því sem fram kom. Það er til dæmis erfitt að sjá hvernig afrakstur af umfangsmiklu samráði við almenning um skipulag í Vatnsmýri skilar sér inn í verðlaunatillögu arkitekta sem unnu samkeppni um framtíðarskipulag hennar. Íbúáþing eru góð til hugarflugs en markmið þingsins verða að vera öllum þátttakendum ljós í upphafi svo þau valdi ekki vonbrigðum og dragi úr áhuga íbúa á þátttöku²⁴⁵.

²⁴⁴ Sveitarstjórnarmál, viðtal við Alta ráðgjafarstofu

²⁴⁵ Margrét Björnsdóttir, (2007) varabæjarfulltrúi Kópavogi og formaður umhverfisnefndar, munnleg heimild

8.5.5 Tilraunir almennings

Almenningur leitast við að hafa áhrif á stjórnvöld með ýmsum hætti, fyrir utan hefðbundna mótmælafundi og greinaskrif. Upp hafa sprottið ýmis vefsamfélög á Facebook, sem safna fólki í kringum málefni. Ný málefnasamfélög eru stöðugt að myndast og eyðast jafnharðan, hver áhrif þeirra verða er ómögulegt að vita. En nú þegar eru forsvarsmenn farnir að vitna í þann fjölda sem samþykkt hefur aðild að hóp, líkt og félagatölu. Ágætt dæmi er frétt sem birtist á vefmiðli undir fyrirsögninni: „*Enn ein áskorunin á Facebook. Þúsundir mótmæla afnámi sjómannaafsláttar.*“²⁴⁶ Og frétt um að fjórtán þúsund mótmæli tannlæknakostnaði.²⁴⁷ Skyndilega er það að skrá sig í hóp á Facebook með einum smelli orðið jafngilt því að taka þátt í mótmælafundi í miðbænum. Stjórnmalin eiga eftir að velta fyrir sér áhrifum þessarar þróunar og hvernig beri að meðhöndla slík mótmæli, hvort þau séu jafnvíg, hefðbundnum mótmælum?

Önnur leið sem almenningur notar eru blogg. Sum blogg hafa öðlast umtalsvert vægi sem álitsgjafar á málefni liðandi stundar og bloggarar með mikinn fjölda lesenda hafa eflaust töluverð skoðanamyndandi áhrif.

Undirskriftalistar er enn ein leið sem hefur öðlast mikið vægi með tilkomu tækninnar. Gott er að líta til undirskriftalista InDefence hópsins gegn IceSave²⁴⁸ samningum, til að sjá að slíkir listar (e. *ePetitions*) hljóta að fara verða marktækir hér líkt og í öðrum löndum eins og Bretlandi þar sem rafrænir undirskriftalistar er viðurkennd leið almennings til að hafa áhrif á stjórnvöld. Gott og viðeigandi dæmi um slíkt eru rafræn opinber viðmót til að safna og vista undirskriftir: „*Áskoranir til forsætisráðherra Bretlands*“²⁴⁹ og „*Áskoranir til skoska þingsins*“²⁵⁰.

Tölvupóstur er síðasta og kannski þekktasta leiðin sem grasrótarhreyfingar nota til að hafa áhrif. Þannig senda reglulega milljónir manna um heim allan tölvupósta á stjórnvöld í ýmsum löndum, skipulagt af samtökum eins og *Amnesty International*.

²⁴⁶ Frétt, <http://eyjan.is/blog/2009/12/06/enn-ein-askorunin-a-facebook-thusundir-gegn-afnami-sjomannaafslattarins/>

²⁴⁷ Ibid

²⁴⁸ Undirskriftir gegn Ice Save lögum <http://www.indefence.is/>

²⁴⁹ „Áskoranir til breska forsætisráðherrans“

²⁵⁰ „Áskoranir til skoska þingsins“

9 Samantekt og niðurstöður

Á undanförunum áratugum hefur almennt traust á stjórnámálamönnum og stofnunum lýðræðisins farið minnkandi á Vesturlöndum. Þrátt fyrir minnkandi traust á hæfni stjórnámálamanna og stjórnvaldsstofnana nýtur lýðræðið sjálft, sem aðferð til að veita lögmætum stjórnvöldum vald með umboði kjósenda enn yfirgnæfandi trausts flestra borgara. Þennan mun á trausti til lýðræðisins annars vegar og einstaka framkvæmdaþáttum þess hins vegar má skýra með því að aðrar og réttlátari aðferðir hafi ekki fundist sem uppfylla samhliða kröfur um skilvirkni.

Enn takast á stefnur og straumar í stjórnámálum og þá ekki hvað síst þau andstæðu sjónarmið um hvort eigi að ráða; lýðræði fjöldans eða lýðræði flokkanna. Að byggja upp trúverðugt og friðsælt lýðræði fjöldans er ekki einfalt mál. Þó hefur Ragnar Stefánsson sem lengi hefur verið á hefðbundnum vinstri væng stjórnámálanna sannfæringu og segir í viðtali:

“Það nýja samfélag sem við viljum þarf að byggjast á lýðræði fjöldans. Slíkt fjöldalýðræði vex upp og þroskast í grasrótarhreyfingunni hér og nú, innan auðvaldsskipulagsins. Það verður hin lýðræðislega grunnstoð hinnar nýju skipunar þjóðfélagsins.”²⁵¹

Almenn menntun hefur vaxið hratt, svo rúmlega þriðjungur landsmanna býr að háskólamenntun. Samtímis hafa gríðarlegar breytingar orðið á eðli fyrirtækja og stjórnunaraðferðum. Með aukinni menntun koma fram auknar kröfur til stjórnsýslunnar. Sífellt eru gerðar meiri kröfur til skilvirkni og hagkvæmni samhliða auknum kröfum um möguleika almennings til að hafa áhrif á stefnumótun og ákvarðanatöku, umfram það sem mögulegt er í kosningum og almennum lögbundnum samráðsferlum. Krafa um aukið gegnsæi ákvarðana hefur komið fram á sama tíma og verkefni og þjóðfélagsleg úrlausnarefni sem lögð eru á opinbera stjórnsýslu, ríkis- og sveitarfélaga, hafa vaxið jafnt í eðli sem umfangi. Það má vera ljóst að góð stjórnsýsla þrífst ekki, né heldur er réttur borgaranna tryggður, nema aðgerðir og ákvarðanir séu skilmerkilega skráðar og skjalfestar og að hægt sé að fylgja þeim eftir og meta árangur. Sjá má vísbendingar um mikla

²⁵¹ Ragnar Stefánsson (2009), viðtal.

þróun eða breytingu í lýðræðislegum vinnubrögðum með vaxandi menntun og aðgangi að upplýsingum, samfara auknum kröfum íbúa til þátttöku.

Lýðræði er svo langtum meira en að kjósa sér fulltrúa á fjögurra ára fresti, það er lýðræði í hinni þrengstu merkingu. Lýðræði hefur margvíslega birtingu í nútíma samfélagi. Fulltrúalýðræði og íbúalýðræði eru tvö hugtök sem oft er litið á sem andstæður, en í eðli sínu mynda þessar tvær nálganir góða heild til að skapa sameiginlega sýn á samfélag. Íbúalýðræði er verkfæri til að ná betri sátt um markmið, stefnu og framkvæmdir. Íbúalýðræði er jafnframt verkfæri fyrir stjórnmalámennt til að vinna í nánari tengslum við kjósendur sína. Við innleiðingu nýrra vinnubragða verður að hafa það staðfastlega í huga að íbúalýðræði verði ekki séð sem tæki þrýstihópa til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þvert á móti ber að líta á upplýsingatæknina sem lykil að því að sjónarmið sem flestra komist á framfæri. Þannig er íbúalýðræðið vettvangur málefnalegrar umræðu, umræðutorg, opið fyrir alla og hægt að taka tillit til sem flestra sjónarmiða til að fá fram sem flesta mögulega valkosti í upphafi, en ekki seint í ferlinu þegar samráð er fremur sýndarmennska til að uppfylla lagalegar kvaðir eða „sýndarlýðræði“.

Í umræðu um áhrif upplýsingatækni á lýðræðisþróun er rétt að staldra við og velta fyrir sér þeirri grundvallarspurningu hvaða máli upplýsingatækni skipti fyrir framþróun lýðræðis? Í raun er upplýsingatækni einungis tæki sem getur skipt sköpun í því að skapa grundvöll fyrir lýðræði fjöldans. Lýðræði sem byggir á að nýta þekkingu íbúa til hagsbóta fyrir samfélagið.

Það er ljóst að hvorug leiðin, fulltrúalýðræðið eða íbúalýðræðið, ein og sér, er algóð en með endurskoðun á framvindu ákvarðanatöku með aðstoð upplýsingatækni, gefst stjórnendum kostur á að skiptast á skoðunum við almenning á markvissan hátt, með skýrari framsetningu og röksemdafærslu í margmiðlunarumhverfi. Slíkar aðferðir skapa lýðræðislega kjörnum fulltrúum aðhald og auka líkur á að meiri sátt náist um ákvarðanir. Þannig styrkist lýðræðið með tilkomu upplýsingatækninnar sem stoðtækis við ákvarðanatöku. Þetta á þó ekki síst við um stefnumótun og ákvarðanir í sveitarfélögum þar sem einstaklingurinn hefur betri þekkingu og oftast meiri áhuga á nærumhverfi sínu. Virk þátttaka og aukið lýðræði snemma í ákvarðanatökufærlum eykur líkur á að meiri sátt og samstaða náist um stefnumótun eða ákvörðun um framkvæmdir. Þá er þátttaka almennings einn af hornsteinum *Staðardagskrár 21* og forsenda

sjálfbærni. Sem byggir á því að gera almenning meðvitaðan um orsakir og afleiðingar hinna ýmsu valkosta.

Aukin aðkoma almennings að ákvarðanatöku stjórnvalda byggir á hugmyndum um þáttökulýðræði og þarf ekki að vera í andstöðu við grundvallarforsendur fulltrúalýðræðis. Í fulltrúalýðræði er gert ráð fyrir að allir þeir sem eru kjörnir til embættis taki þátt í pólitískri ákvarðanatöku en slíka skilgreiningu skortir fyrir þáttökulýðræði. Ef markhópar eru skilgreindir í upphafi ferlis, þeir sem viðkomandi stefna eða ákvörðun hefur mest áhrif á og síðan beitt skilvirkri greiningartækni til að meta lýðfræðilega þátttöku er hægt að nýta slíkar upplýsingar beint við mat á stefnu. Rannsóknir hafa sýnt að það eru ákveðnir hópar taka frekar þátt en aðrir, svo sem vel menntaðir millistéttarhópar, listamenn og ungir háskólanemar. Almenn tækni þátttöku mið af aðgengi og félagslegu umhverfi. Vissulega er ekki nauðsynlegt að allir komi að öllum ákvörðunum í sínu nærumhverfi en það er engu að síður nauðsynlegt að ekki séu til staðar kerfisbundnar hindranir sem takmarka þátttöku ákveðinna þjóðfélagsþátta fremur en annarra. Slíkar hindranir geta falist í einföldum ákvörðunum svo sem vali á fundarstað eða fundartíma eða gildislægar hindranir, eins og tungumáli, eða reynslu í að koma fyrir sig orði á opnum umræðufundum. Til að ryðja slíkum hindrunum úr vegi þarf að tryggja raunverulegt jafnrétti til þátttöku sem krefst frekari aðgerða af hálfu yfirvalda en einungis lagalegt jafnrétti.

Örar samfélagslegar breytingar hafa orðið á síðustu öldum. Samfara þeim hafa orðið breytingar á kröfum almennings til valddreifingar og stjórnunarháttá. Á sama tíma hefur dregið úr áhuga á flokkspólitískum stjórnámálum og þar með fækkar flokksbundnum. Án almennrar þátttöku í stjórnámálum og þess aðhalds sem áhugi almennings á stjórnámálum veitir er hættu á að fulltrúalýðræði hnigni og það umbreytist í kjarnræði. Af því hafa ýmsir lýst fyrir áhyggjum. Þótt menn deili um ástæður þessa og kenningar séu ólíkar þá eru fræðimenn sammála um mikilvægi þátttöku fyrir lýðræði.²⁵²

Krafan um aukna valddreifingu fylgir vaxandi hagsæld og aukinni menntun en samtímis dvín þátttöku í hefðbundnum stjórnámálflokkum og

²⁵² Svanborg Sigmarsdóttir, (2003): *Borgaralýðræði-Pólitísk valddreifing í Reykjavík*, bls. 6.

kjörsókn. Þetta ber ekki að skilja sem svo að áhugi manna á stjórnámálum sem slíkum sé minnkandi, hann hefur einungis breyst, áhugi manna er nú meira bundin afstöðu í ákveðnum málefnum. Upp hafa sprottið hópar sem berjast fyrir ákveðinni afstöðu eða ákveðnum úrlausnum í einu afmörkuðu málefni, jafnvel aðeins einni framkvæmd. Slík nálgun má kalla málefnastjórnámál. Gott dæmi um öflug samtök umhverfis- og náttúruverndarfólks sem barist hefur fyrir friðum ákveðinna tegunda eða svæða, oft með markverðum árangri.

Ástæða dvínandi trausts íbúa á stjórnvöldum er fyrst og fremst fólgið í vaxandi fjarlægð og vantrausti stjórnámálanna²⁵³ á getu og vilja almennings til að taka þátt í stefnumótun og ákvarðanatöku, sérstaklega á sveitarstjórnarstigi²⁵⁴..

Á Íslandi er hefð fyrir því að pólitískar ákvarðanir og þar af leiðandi ábyrgð sé í höndum kjörinna fulltrúa og embættismanna. Þessi hefð getur valdið nokkrum vandkvæðum fyrir valddreifingu. Í fyrsta lagi er hætta á að stjórnámálamenn sættist ekki á að deila þessu valdi með almenningi. Í öðru lagi að embættismenn vanmeti alvarlega þekkingu almennings eða líti á hana sem ógnun við sérfræðiveldi sitt. Loks að almenningur sækist ekki eftir aðkomu að ákvarðanatöku og líti á það alfarið sem hlutverk kjörinna fulltrúa. Róm var ekki sigruð á einum degi og sama má segja um grundvallarbreytingar á stjórnkerfinu. Til að koma á þátttökulýðræði þarf hugarfarsbreytingu meðal stjórnámálamanna, almennings og embættismanna þannig að þekking almennings nýtist við ákvarðanatöku. Slíkt mun einungis takast með skýrum pólitískum vilja, stuðningi embættismanna, fjölmiðla og annarra sem hafa áhrif á umræðu og viðhorf. Samtímis þarf að ala með markvissri menntun þær borgaralegu dygðir sem nauðsynlegar eru til að fá markvissa þátttöku.²⁵⁵

Kannanir á Íslandi benda til þess að traust almennings á stjórnámálamönnum og opinberum stofnunum fari minnkandi, sem er svipuð þróun og hefur átt sér stað annars staðar á Vesturlöndum²⁵⁶. Engin ástæða er til að ætla að þessu verði öðruvísi farið hér en í nágrennalöndum okkar, nema síður sé í ljósi atburða síðasta árs. Ýmsar kenningar benda til þess að auðveldara sé að bregðast

²⁵³ Krimmer og Mahrer (2002)

²⁵⁴ Svanborgu Sigmarsdóttur, (2003), bls. 6-7.

²⁵⁵ Svanborg Sigmarsdóttir, (2003), bls. 8-13

við þessari þróun á meðan kosningaþátttaka er enn almenn, auðveldara sé að efla þátttöku almennings í stefnumótun meðan stjórnmalavirkni er enn almenn fremur en stofna til hennar eftir að kosningaþátttaka er orðin dræm. Ef heldur fram sem horfir er hætta á því að lýðræðisstjórn byggji einungis á litlum valdakjöörnum við stjórnvölin og að slíkir kjarnar verði valdir og kjörnir af öðrum sem taka virkan þátt í stjórnmalum. Þá er mögulegt að sú grundvöllur lýðræðisins, að valdið komi frá fólkinu, eigi ekki lengur við; almennir borgarar verði of fjarlægir öllu ákvörðunarferlinu.²⁵⁷ En það eru fleiri leiðir færar, s.s. að auka valddreifingu innan sveitarfélaga. Víða um heim hefur verið ráðist í breytingar á stjórnsýslu sveitarfélaga í anda nýrrar opinberrar stefnumótunar til að efla skilvirkni sveitarstjórna, bæta stjórnunarhætti og auka aðkomu íbúa að ákvarðanatöku.²⁵⁸

Í hugtakinu íbúalýðræði felst mun fleira en almennar atkvæðagreiðslur um einstök mál. Innan hugtaksins rúmast öll tilvik þar sem borgurum er með einhverjum hætti gefinn kostur á að tjá sig eða hafa áhrif á þau málefni sem eru til meðferðar hjá stjórnvöldum. Má hér nefna sem dæmi skoðanakannanir, þátttöku- eða samráðsskipulag, almennar kosningar, íbúasamtök og hverfaráð.

Draga má þá ályktun að almennt séu borgararnir ánægðir með lýðræði sem stjórnarform en óánægðir með framkvæmd þess í höndum fulltrúana og treysti þeim ekki.²⁵⁹ Það getur verið torvelt að koma til móts við væntingar samfélagsins þar sem þarfir íbúa eru afar misjafnar í samtryggingarsamfélaginu. Þannig kann þeim sem ekki þarf að nýta sér heilbrigðiskerfið að finnast allt of miklu fé varið í heilbrigðisþjónustu á meðan þeim veika finnst allt of lítið gert. Það er því erfitt að koma til móts við væntingar allra og því þurfa stjórnvaldsákvarðanir fyrst og fremst að vera ábyrgar og rekjanlegar í stað þess að snúast um ánægju eða hagkvæmni.²⁶⁰

Breytt viðhorf, væntingar og kröfur almennings til stjórnsýslunnar eru ein ástæða þess að gerðar hafa verið miklar endurbætur á rekstrarumhverfi stjórnsýslustofnana undir formerkjum „New public management“ (NPA). Með þessari stefnu er fyrst og fremst leitast við að bæta samskipti og tengsl stjórnvalda

²⁵⁷ Gunnar Helgi Kristinsson (2001), bls. 109

²⁵⁸ Svanborg Sigmarisdóttir (2003)

²⁵⁹ Norris, Pippa (1999): „Mapping political support in the 1990's“

²⁶⁰ Kettl, Donald F. (2000): „The Global Public Management revolution, Report on the transformation of Governance“

við samfélagið.²⁶¹ Stefnumótun í anda NPA tekur mið af því að koma til móts við væntingar almennings og hversu vel tekst til er háð því að umbreyting stjórnsýsluhátta nái jafnt til stjórnsýslustofnana, ráðamanna og almennings. Markmiðið er að bæta gegnsæi og rekjanleika stjórnvaldsákvæðana jafnframt því sem skilvirkni og hagkvæmni er augin. Til þess að svo megi verða þarf þó umtalsvert meiri sveigjanleika en mögulegt er þegar um er að ræða lögboðin verkefni sem krefjast niðurstöðu í samræmi við yfirlýsta stefnu og markmið innan tilskilins tímaramma. Þessum markmiðum má ná með markvissri notkun upplýsingatækni með þekkingarstjórnun og merkingarfræði til aðstoðar

Tilraunir til að byggja upp þáttökulýðræði geta tafist vegna skorts á raunverulegum vilja valdhafa því ef mikill ytri þrýstingur er á stjórnámamenn kunna þeir að líta á aðkomu almennings að stefnumótun og ákvarðanatöku sem ógnun en ekki jákvæða áskorun. Stjórnámamenn verða að læra að líta á íbúalyðræði, þáttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku sem leið til fjölga valkostum og sjá hagkvæmari lausnir. Jafnvel þó að öllum megi vera ljós ávinningurinn af því að nýta þekkingu allra, bæði staðþekkingu og sérfræðiþekkingu með aðstoð upplýsingatækni sem drifkraft fyrir nýsköpun og sjálfbæran hagvöxt eru mörg ljón í veginum. Aðeins þegar hægt að sýna fram á að opin rafræn stjórnsýsla leiði til betri og lýðræðislegri ákvæðana sem styðja sjónarmið sjálfbærrar þróunar, styrkja nýsköpun og efæa samfélagið verður þáttökustjórnun ríkjandi stjórnunarform þar sem ákvarðanir í vaxandi mæli byggja á að flétta saman efnahag, félagslega þætti og umhverfisvernd. Þekking og upplýsingar þurfa að vera grundvöllur skoðanaskipta um umhverfi, auðlindir og sjálfbæra þróun og vera sjálfsagður og eðlilegur þáttur í samfélagslegri umræðu um sameiginlega framtíðarsýn. Raunverulegt samráð, þar sem sérfræði- og staðþekking íbúa er notuð til að ná framtíðarmarkmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, er aðeins mögulegt ef stjórnámamenn, embættismenn og íbúar vinna saman. Þekkingarstjórnun í íbúalyðræði, þar sem upplýsingatæknin er tækið sem skilar okkur áleiðis, hlýtur að vera raunhæft markmið fyrir framsækin sveitarfélög.

²⁶¹ Kettl, Donald F. (2000), bls. 43

Heimildir

Prentaðar heimildir

- Arnstein S. (1969): „A ladder of citizen participation in the USA“, *Journal of the Royal Town Planning Institute*.
- Atli Harðarson (1998): „Vafamál“, Reykjavík. Hið íslenska bókmenntafélag
- Awad, Elias og Hassan Ghaziri (2004): „Knowledge Management“. New Jersey : Pearson Education
- Ágúst Þór Árnason (2009): „Heimsveldið Habermas“, *Morgunblaðið*, 12. september 2009.
- Árni Sigfússon „Reykjanesbær eignast auðlindina“, *Vikurfréttir*, 14. júlí 2009.
- Benhabib, Seyla (1996): „*Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*“, *Democracy and Difference*, Ritstj. Seyla Benhabib. Princeton University Press.
- Birgir Tjörvi Pétursson (1999): „Um ólögmælt verkefni sveitarfélaga“, *Úlfjótur* 1.tbl., bls. 5-66.
- Björn Friðfinnsson (1996): Sveitarstjórnarlög nr. 8, 1986 ásamt skýringum og athugasemdum. 3. Útgáfa, Reykjavík 1995
- Bourdieu, P. (1986): „*The forms of capital*“, *Handbook for Theory and Research for the Sociology of Education*, ritstj. J.G. Richardson, bls. 241 – 258.
- Caul, Miki og Mark Gray (2000): „The Decline of Election Turnout in Advanced Industrial Democracies“, *Comparative Political Studies*, nr. 33, bls. 1091 – 1122.
- Coase, Ronald (1998) „Um eðli fyrirtækja“ í *Fjármálatíðindi* 1 (þýð. Þorbergur Þórsson), Reykjavík.
- Cohen, D and L. Prusak (2001): „*In good company: How social capital makes organizations work*“, Boston. Harvard Business School Press.
- Cohen, Joshua, (1996): „*Procedure and substance in deliberative democracy*“, *Democracy and Difference*, ritstj. S. Benhabib, Princeton, Princeton University Press.
- Dagur B. Eggertsson: *Morgunblaðið*, aðsendar greinar, 26. júní 2002.
- Dahl, Robert (1998): „*On democracy*“, New Haven, Yale University Press.

- Dalton, R. (2000): „The decline of party identifications“, *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Dalton, R. (2003): *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Dalton, R. (2005): „Social transformation in trust in government“, *International Review of Sociology*/Revue Internationale de Sociologie*, 15 (1), bls. 133/154.
- Davenport, T. H. og L. Prusak (2000): *Working knowledge: How organizations manage what they know*, Boston, Harvard Business School Press
- Dershowitz, Alan: „Stóri bróðir kominn á kreik“, *Morgunblaðið*, 20. desember 2009.
- Edvinsson, L., og M.S. Malone (1997): *Intellectual Capital: realizing your company's true value by finding its hidden brainpower*, New York, Harper Business
- „Fárið í kringum Facebook“, *Morgunblaðið*, 20. desember 2009.
- Goldman, Alvin I. (1999): *Knowledge in a social world*, Oxford, Oxford University Press, Endurútféin 2003
- Gunnar Helgi Kristinsson, (2001): *Staðbundin stjórnmál- Markmið og árangur sveitarfélaga*, Reykjavík, Háskólaútgáfan
- Hacker Kenneth L. and Jan van Dijk(ritstj.) *Digital Democracy -Issues of Theory and Practices*, London, Sage Publications.
- Hansen, Even Trygve, frkvstj. Den Norske Fagpressens Forening (2009), „Pressens fremtid“, *Rotary Norden*, desember 2009.
- Holtham G. (1996): „Water: Our mutual friend?“ *New Economy*, 3(4) desember 1996.
- Huysman M., Wenger E. og V. Wulf (2003): „The proceedings of the International Conference on communities and Technologies“, *The editorial book on Social Capital and IT*, ritstj. Wenger E., Huysman M., og V. Wulf .
- Ihlen, Øyvind (2005): “The power of social capital. Adapting Bourdieu to the study of public relations”, *Public Relations Review*, 31(4), bls. 492-496.
- Ingelhart R. (1997): „The Erosion of Institutional Authority and Post-materialist Values“, *Why People Don't Trust Government*, ritstj. J. Nye, P. Zelikow og D. King, Cambridge, Harvard University Press.

- Ingelhart R. (1999): „Trust, Well-being and Democracy“, *Democracy and Trust*, New York, Cambridge University Press.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson (2004): *Þekkingarstjórnun*, Akureyri, Háskólinn á Akureyri
- Jashapara, Ashok (2004): *Knowledge Management: an integrated approach*, NJ. Prentice Hill.
- Kettl, Donald F. (2000): „The Global Public Management revolution“, *Report on the transformation of Governance*, Brookings Institution Press.
- Koenig M. E. D. (1998): „From intellectual capital to knowledge management: What are they talking about?“, *INSPEL*, 32(4) bls.222–33.
- Locke, John: *Ritgerð um ríkisvald*, Reykjavík, Hið Íslenska bókmenntafélag 1986.
- Macintosh, A. (2003): *Problems and promise of eDemocracy*, Paris, OECD.
- Mahrer, H. og Krimmer, R. (2005): „Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the ‘middleman paradox‘“, *Information Systems Journal* 15(1), 27-42.
- Mansbridge, Jane (1980): *Beyond Adversary Democracy*, New York, Basic books.
- Mill, John Stuart (1991): *On Liberty and Other Essays*, ritstj. John Gray, Oxford, Oxford University Press.
- Moon, M. Jae. (2002): „The evolution of eGovernment among municipalities: Rhetoric or reality?“, *Public Administration Review*, 62(4): 424-433.
- Morgan, Gareth (1997): *Images of Organizations*, ritstj. Shafritz, J. og J.S. Ott 2. útgáfa, London, Sage Publications.
- Morgunblaðið, Menningarblað, 29. júlí 2006.
- Mouffe, Chantal (2000): *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Institute for Advanced Studies, *Political Science Series* nr.72, Vín.
- Nonaka, Ikujiro og Hiroataka Takeuchi (1995): *The Knowledge-creating company*, Oxford, Oxford University Press.
- Nonaka, Ikujiro og Noboru Konno (1998): „The concept of "Ba": Building foundation for Knowledge Creation“, *California Management Review* 40, Nr. 3, vor 1998.
- Norris, Pippa (1999): „Mapping political support in the 1990’s“, *Critical citizens : Global support for democratic governance*, Oxford, Oxford University Press.

- Ólafur Jóhannesson (1960): *Stjórnskipan Íslands*, seinni hluti, Reykjavík.
- Ólafur Páll Jónsson (2007): *Náttúra, vald og verðmæti*, Reykjavík, Hið íslenska bókmenntafélag.
- Passerin d'Entreves, Maurizio (2002) *Democracy as public deliberation. New perspectives*, ritstj. Maurizio Passerin d'Entreves, Manchester, Manchester University Press.
- Páll Ásgeir Ásgeirsson (2009): „Frónbúar á Facebook“, *Ský* 3. tbl.
- Páll Hreinsson (2005): „Valdmörk stjórnvalda,“ *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 55. Árg., bls. 387-406
- Polanyi, Michael (1966): „*The Tacit Dimension*“, Gloucester, Mass. Peter Smith, endurútg. 1983.
- Putnam, R. (2000): *Bowling alone: The collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Ragnar Stefánsson, viðtal *Ský* 3.tbl. 2009.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Boston, The Belknap Press of Harvard University Press
- Russel, Bertrand (1946): *History of Western Philosophy*, London, Routledge endurútg. 1996.
- Schiuma G. og A. Lerro (2008): „Knowledge-based capital in building regional innovation capacity“, *Journal of Knowledge Management*, 12, nr. 5, bls. 121-136.
- Schumpeter, Joseph A. (1970): *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Unwin University Books.
- Senge, Peter. (1990). *The Fifth Discipline: the Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Smith, R.S. og H.Ingram (2002): „Policy tools and Democracy“, *The Tools of Government*, ritstj. Lester M. Salamon. New York, Oxford University Press bls. 565-585.
- Svanborg Sigmarsdóttir, (2003): *Borgaralýðræði-Pólítísk valddreifing í Reykjavík*, Reykjavík, Borgarfræðasetur Háskóla Íslands.

Warren, Mark (2002): „Deliberative democracy“, *Democratic theory today*, ritstj. Carter og Stoker, Cambridge, Polity Press, bls. 187.

Óprentaðar heimildir og skýrslur

Arnheiður Hjörleifsdóttir: (2003): *Með í ráðum? Þátttaka almennings í ákvarðanatöku í umhverfismálum*, MS ritgerð frá Háskóla Íslands.

Ágúst Þór Árnason, Guðmundur Heiðar Frímansson og Ingibjörg Elíasdóttir (2007): *Tillögur nefndar um íbúalýðræði*, www.akureyri.is/media/vefmyndir/akureyri/office/Skyrsla.doc.

Ásta Þorleifsdóttir og Þorvaldur Finnbjörnsson (2003): *Mat á þekkingarverðmætum og útgáfa þekkingarskýrslu*, http://www.idnadarraduneyti.is/media/Acrobat/thekkingarverdmaeti_skyrsla.pdf

Ásta Þorleifsdóttir og Ragnar Þorgeirsson (2004), *Framtíðarsýn um rafræna stjórnsýslu*, Hugvit, ráðgjafarskýrsla: http://www.ut.is/media/Skyrslur/Hugvit-rafran_stjornsysla.pdf

Ásta Þorleifsdóttir og Eggert Claessen (2007): *PIP Putting IC into practice*, Skýrsla. <http://www.nordicinnovation.net/prosjekt.cfm?Id=1-4415-197>

Bæjarstjórn Hveragerðis: fundargerð 13.05.2008, Bókun vegna Bitruvirkjunar.

Elín Vignisdóttir (2003): *Mat á umhverfisáhrifum – Kárahnjúkavirkjun í ljósi kenninga um net misleitra gerenda*, MS ritgerð frá Háskóla Íslands.

Ella Kristín Karlsdóttir (2008): *Félagsráðgjöf, félagsauður og lýðræði*, MA ritgerð frá Háskóli Íslands .

Frame (2004) ritstj. Henrik Jenssen, Verkefnisskýrsla. <http://www.nordicinnovation.net/prosjekt.cfm?id=3-4415-105>

Guðbrandur Örn Arnarsson (2002): *Frá Agora til Internetsins*, BA ritgerð frá Háskóla Íslands.

Guðfinna Kristjánsdóttir (2006): *Rafræn stjórnsýsla í Garðabæ- Ákvarðanatöku og útfærsla*, MPA ritgerð frá Háskóla Íslands.

Guðfinna B. Kristjánsdóttir (2006): *Tilraunir til samráðs við íbúa með rafrænum hætti*, Skýrsla. www.ut.is/media/Skyrslur/Skyrsla_gardabaer.pdf

Halla Björg Baldursdóttir (2004): *Rafræn umræðutorg*, Skýrsla http://www.ut.is/media/Skyrslur/Rafrant_umraedutorg.pdf

- Haukur Arnþórsson (2002): *Lýðræði og upplýsingatækni*, MPA ritgerð frá Háskóla Íslands.
- Ingi Rúnar Eðvarðsson (2008): „Háskólamenntun og nýsköpun í upplýsingasamfélagi“, Fyrirlestur, Akureyri, Háskólinn á Akureyri.
- Kjartan Bollason (2002): *Hagnýt notkun staðbundinnar þekkingar í mati á umhverfisáhrifum*, MS ritgerð frá Háskóla Íslands.
- Kristín Þorleifsdóttir (2006): „Græðandi umhverfi: áhrif umhverfis á vellíðan“, fyrirlestur á Skógræktarþingi, Hafnarborg, september 2006.
- Nordika (2002): (ritstj. Henrik Jensen), *Intellectual Capital managing and reporting*, Skýrsla http://www.nordicinnovation.net/_img/nordika_report_-_final1.pdf
- OECD (2001): *The wellbeing of nations; The role of human and social capital*
- OECD PUMA (2005): *Public Sector Modernisation: Open Government. Policy brief*. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf>
- Ólafur Ögmundarson (2009): *Mat á umhverfisáhrifum: Þátttaka almennings*, MS ritgerð frá Háskóla Íslands.
- Óli Halldórsson (2002): *Ákvaðanataka um vernd og nýtingu náttúrunnar í íslenskri stjórnslu – aðilar og úrræði*, MS ritgerð frá Háskóla Íslands.
- Reynir Jóhannesson (2008). *Blogg og stjórnmal*, BA ritgerð við Háskóla Íslands
- Sigrún María Kristinsdóttir (2009). *Íbúalýðræði og álversuppygging á Íslandi*, MS ritgerð við Háskóla Íslands
- Sigurður Líndal (1999): *Inngangur að lögfræði I-II-Réttarheimildir – Sett lög-Venjuréttur – Fordæmi*, Bráðabirgðaútgáfa til kennslu.
- Svendsen, Gert Tinggard (2004): „Social capital in Western and Eastern Europe – Focusing on Iceland“ fyrirlestur í Háskóla Íslands, 28. apríl 2004.
- Tinna Ingvarsdóttir (2006): *Íbúalýðræði; er hægt að setja skynsamlega reglu um milliliðalaust lýðræði?*, BA ritgerð við Háskólann á Akureyri.
- Thorleifsdóttir A., K. Paskaleva-Shapira, ofl. (2004). „Best Practices in City eGovernance: Review and Documentation“, EU 6FP RTD IP 'IntelCities' IntelCities Skýrsla 5.2
- United Nations (UN) (2008), *eGovernment Survey – To a connected government*, Skýrsla, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>

Þorvaldur Ingi Jónsson (2005): *Árangursrík stjórnvíssla*, MA ritgerð frá Háskóla Íslands.

Greinar á vef

Aichholzer, Georg og Allhuter, Doris (2009). „e-Participation in Austria: Trends and Public Policies“. Austrian academy of Science, http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-manuscript/ita_09_01.pdf
Skoðað 10.11.2009

Atli Harðarsson, (2008). „Lýðræði“ <http://this.is/atli/textar/hsp/lydraedi.html>.
Skoðað 06.12.2009

Aubert, Jean-Eric (2006). „Intellectual Capital, Economic Development and the Cultural Factor“ http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235934/s1_p1.pdf . Skoðað 04.12.2009

Ásta Þorleifsdóttir (2006). „Minn Garðabær– My Community Platform“, 4th Eastern European e|Gov Days, Prag 2006
<http://www.epma.cz/Docs/EEEGov%20Days/EEEGov%20Days%20-%20programme%20with%20presentations.htm>. Skoðað 10.01.2007

Björg Ágústsdóttir (2008): „Þátttaka- drifkraftur breytinga“, <http://www.alta.is/pdf/baoghhisveitarstjm.pdf> . Skoðað 02.05.2009

Guðmundur Heiðar Frímansson (2005). „Kosningar, almannavilji og almannaheill“ Stjórnmal og stjórnsýsla 1.tbl.1.árg
<http://www.stjornmalogstjornsysla.is/>

Gunnar Helgi Kristinsson (2005). „Er meira lýðræði í Grímsey en Grafarvogi“. www.samband.is/.../76804629Gunnar_Helgi_Kristinsson.doc
Skoðað 10.12.2007

Gylfi Magnússon (2007): „Hagfræði trúverðugleika“. Fyrirlestur.
<http://www.vidskipti.hi.is/Apps/WebObjects/HI.woa/swdocument/1005707/Gylfi+Magn%C3%BAsson+jan05.pdf> Skoðað 10.08.2007

Caldwell, B. „Friedrich Hayek" Encyclopædia Britannica Online.
<http://www.britannica.com/eb/article-236426> Skoðað 08.01.2008

Ívar Jónsson (2002) „Nýsköpun og héraðsbundnir fyrirtækjaklasar“
http://www.bifrost.is/Files/Skra_0000944.pdf Skoðað 8.12.2007

Ívar Jónsson (2007): „Fyrirtækjaklasar og félagsauður – lykilhugtök nýrrar byggðastefnu“ http://www.bifrost.is/Files/Skra_0015314.pdf
Skoðað 8.12.2007

- Jónas Kristjánsson (2008); „Dauði dagblaða“, <http://www.jonas.is/kennsla.lasso?tre=7> Skoðað 10.12.2009
- Ólafur Páll Jónsson. (2009). „Hvað er lýðræði?“. <http://visindavefur.is/?id=16021> Skoðað 27.2.2009
- Ronald Inglehart (1997) „Postmodernization, Authority and Democracy” af vef 10.01.2007 <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Inglehart.pdf>
- Reynir Jóhannesson (2009). „Áhrifamáttur bloggins“ <http://www.deiglan.com/index.php?itemid=12050> Skoðað 12.12.09
- Svendsen, Gert Tinggard (2004) „Social capital , corruption and economic growth in Western and Eastern Europe“. Department of Economics Aarhus School of Business http://www.hha.dk/nat/wper/03-21_gts.pdf Skoðað 10.12.2007
- Trausti Fannar Valsson(2007). ”Ólögbundin verkefni sveitarfélaga”. Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit 2 tbl. 3. árg 2007 <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>
- Wulf, Volker, (2004) “The Concept of ‘Social Capital’ in Network Analysis: Implications for Design and Intervention” <http://projects.ischool.washington.edu/mcdonald/cscw04/papers/Wulf-cscw04.doc>

Vefsíður

- Áskoranir til breska forsætisráðherrans. <http://petitions.number10.gov.uk/> Skoðað 05.11.2007
- Áskoranir til skoska þingsins. www.epetitions.scottish.parliament.uk. Skoðað 05.11.2007
- Borgarstjórn í beinni http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-748/
- Breski íhaldsflokkurinn: Lífsgæðastefna, Skoðað 08.01.2007 http://www.qualityoflifechallenge.com/Policy_Areas.htm
- Breski íhaldsflokkurinn; Orku og umhverfisstefna. <http://www.ukip.org/content/ukip-policies/418-energy--environment-ukip-policy-2009> Skoðað 06.12.2009
- Byggðaáætlun 2010 – 2013 <http://www.byggdastofnun.is/page/byggdaaetlun1013>
- Demo-net verkefnissíða <http://www.demo-net.org/>

Egill Helgason: Bloggfærslur á www.eyjan.is

Evrópuráðið, samþykktir; http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

Eyjan, Sjómannaafláttur <http://eyjan.is/blog/2009/12/06/enn-ein-askorunin-a-facebook-thusundir-gegn-afnami-sjomannaafslattarins/>

Fagra Ísland: Umhverfisstefna Samfylkingar,
<http://www.samfylking.is/Forsida/Stefnan/FagraIsland/> Skoðað 09.01.2007

Forsætisráðuneytið - Lýðræði ,
<http://formennska.forsaetisraduneyti.is/Formennskuaaetlun/Lydraedi/>
Skoðað 08.12.2007

Framtíðarlandið www.framtidarlandid.is Skoðað 10. 01. 2007

Framtíðarlandið, Lýðræðishópur <http://www.framtid.is/?i=15>
Skoðað 10.12.2009

Hæstiréttur: Vegagerð ríkisins gegn Fuglavernd
<http://haestirettur.is/domar?nr=6155&leit=t> Skoðað 09.10.2009

Hönnun Ingunnarskóla http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-758/937_read-1310/ Skoðað 20.12.2009

Íbúavefur Árborgar <http://www.sunnan3.is/pages/>

Íbúavefur Reykjanesbæjar
http://www.reykjanesbaer.is/default.asp?cat_id=1047

Kjóstu Reykjavík http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-757/521_read-18087/ Skoðað 05.12.2009

Landshagir <http://www.hagstofa.is/Pages/2354> Skoðað 03.12.2009

Landvernd, Urriðakotsvatn, frávísun
<http://www.landvernd.is/frettirpage.asp?ID=1581> Skoðað 07.11.2007

Lára Hanna: Bloggfærslur á <http://larahanna.blog.is/blog/larahanna/>

Náttúruvaktin, www.natturuvaktin.com , lokaður listi

Nordic harmonized knowledge indicators;
http://nhki.si.is/media/nhki/Final_report.pdf

YouTube; fjöldi notenda <http://www.emarketer.com/Article.aspx?R=1006981>

YouTube. „100 milljón áhorfendur á dag“
http://www.mpdailyfix.com/2006/07/youtube_visitors_watch_100_mil.html

YouTube; Obama
<http://www.barackopedia.org/page/Barack+Obama+YouTube+Videos>

Rafræn kjörskrá: frétt á vef Hafnarfjarðar
http://194.144.188.84/hafnarfjordur/nanar_forsidu/?cat_id=3&ew_0_a_id=8342 Skoðað 07.12.2009

Rafræn kjörskrá: Stefán Friðrik blogg færslur af neti 31.03.2007
<http://stebbifr.blog.is/blog/stebbifr/entry/163482/> Skoðað 07.12.2009

Rafrænar kosningar hugmyndasamkeppni: Ávarp ráðherra
<http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/kosningar/upplysingar/nr/488>

Reykjavík: Sjálfbært samfélag, samráð við borgarbúa,
http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-757/521_read-1843/ Skoðað 02.20.2007

Ríkisútvarpið frétt <http://www.ruv.is/heim/frettir/frett/store64/item149311/>

Samfylkingarfélagið á Húsavík, ályktun;
<http://www.skarpur.is/gluggi.asp?fid=2605> Skoðað 12. 01.2007

Samskiptavefur Google www.orkut.com

Síðareglur <http://www.heimspeki.hi.is/?sidareglur?hluti=2> Skoðað 20.11.2009

Síðareglur Digg <http://about.digg.com/guidelines> Skoðað 20.11.2009

Síðareglur félagsmiðla <http://www.ruderfinn.com/blogs/ethics/2009/07/ethics-and-social-media.html> Skoðað 20.11.2009

Stjórnvísí, www.stjornvisi.is

Sundabraut , staðfesting úrskurðar. Frétt 09.11.2005
<http://www.samgongur.is/?PageID=248&NewsID=3316> Skoðað 04.12.2009

Sveitarstjórnarmál: Viðtal við Alta ráðgjafarstofu
<http://www.alta.is/pdf/baoghhisveitarstjm.pdf> Skoðað 21.12.2009

Swiss Direct Democracy (2004) <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss> Skoðað 12.12.2009

The Guardian „Notendur félagsmiðla“.

<http://www.guardian.co.uk/technology/2009/mar/29/myspace-facebook-bebo-twitter>

Twitter or Facebook <http://www.twitip.com/twitter-versus-facebook/> Skoðað 10.12.2009

Undirskriftir gegn IceSave lögum <http://www.indefence.is/> Skoðað 24.12.2009

Upplýsingatækni í Evrópu – stöðumat

http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.htm#Broadband_access_in_the_EU:_situation_at_1_July_2009
Skoðað 10.12.2009

Viðskiptablaðið, frétt 17.04.2007 <http://www.vb.is/frett/1/31623/> Skoðað 03.12.2009

Visir, frétt, 21.12.2009

<http://www.visir.is/article/20091221/FRETTIR01/618766081> 21.

Web 2.0 http://en.wikipedia.org/wiki/Web_2.0 Skoðað 05.12.2009

You Tube, fjöldi notenda

http://www.mpdailyfix.com/2006/07/youtube_visitors_watch_100_mil.html. Skoðað 03.01.2009

Þekkingarmat landsvæða <http://www.execupery.com/dokumente/IC3-agenda-020407-draft.pdf>

Lög og réttarheimildir

Árósasamningur, álit nefndar

http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Arosarskyrsla.pdf

Frumvarp til stjórnarsýslulaga <http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998

Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000

Lög um matsáætlanir nr. 105/2006

Samþykkt um stjórn Hafnarfjarðarkaupstaðarnr.637/2002

Samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar nr. 1200/2007

Lög um upplýsingarétt og umhverfismál nr. 23/2006

Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997

Skipulags- og byggingarlög; Athugasemdir við frumvarp
<http://www.althingi.is/altext/130/s/0347.html>. Skoðað 4.05.2007

Skipulags- og byggingarlög, nefndarálit
<http://www.althingi.is/altext/131/s/1387.html>

Umhverfisnefnd, nefndarálit <http://www.althingi.is/altext/131/s/1387.html>

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998

Aðrar heimildir

Adams, Rob, Director of Design and Culture, City of Melbourne, munnleg heimild, 04.09. 2007.

Árni Matthíasson, ritstjóri mbl.is, munnleg heimild, 10.12. 2009.

Gunnar Eydal, Skrifstofustj, Ráðhúsi Reykjavíkur, munnleg heimild, 2. 12.2007.

Kolbrún Halldórsdóttir, fyrrv. Alþingismaður, munnleg heimild, 02.04.2007.

Kristín Þorleifsdóttir, landslagsarkitekt, Hornsteinum, munnleg heimild, 2.1. 2008.

Margrét Björnsdóttir, varabæjarfulltrúi Kópavogi og formaður umhverfisnefndar, munnleg heimild 15.03.2007.

Robert Miller (2003), Executive Director, Parliamentary Centre, Ottawa Canada, vor 2003