

## Valdið til fólksins – hvað getum við lært af tilraunum sveitarfélaga á sviði íbúalýðræðis?

### Erindi flutt á opnum borgarafundi á vegum framtíðarhóps Samfylkingarinnar í Iðnó, 15. nóvember 2008

Allt í einu og tiltölulega óvænt stöndum við Íslendingar frammi fyrir því að þær aðferðir sem við höfum hingað til stuðst við í stjórnsýslu og ákvarðanatöku, duga ekki lengur.

Borgarafundir og mótmæli, blaðskrif og blogg sýna svo ekki verður um villst, kröfu um að það sé hlustað og að það fari fram samræða. Þessi krafa kemur úr öllum áttum, frá almenningi, úr atvinnulífinu, frá verkalýðsfélögum, bankamönnum og jafnvel frá hinu háa Alþingi. Við verðum líka vör við það að fólk er virkilega tilbúið til að leggja eitthvað af mörkum og taka virkan þátt í því að skapa nýja framtíðarsýn fyrir Ísland og íslenska þjóð.

#### REYNSLAN Í SVEITARFÉLÖGUM

Ég ætla hér að fjalla um þær tilraunir sveitarfélaga í átt að íbúalýðræði, sem ég þekki best til, sem eru íbúaping, en ég hef á síðustu átta árum starfað við íbúaping í á þriðja tug sveitarfélaga. Þau íbúaping sem ég þekki til, eru vettvangur þar sem fram fer samræða og allir eiga jafna möguleika á að taka þátt í umræðunni. Síðan vinnur fagfólk úr skilaboðum þingsins og þau eru afhent sveitarstjórn. Hugtakið íbúaping felur í sér að verið sé að ganga skrefinu lengra í að hlusta á íbúana en á venjulegum íbúafundi. Að verið sé að stíga skref í átt að íbúalýðræði. Og sú von hefur oft legið í loftinu bæði hjá íbúum og sveitarstjórnarfólki.

Á mörgum þessara þinga hefur verið lagður grunnur að nýrri framtíðarsýn, umræðan komist upp úr neikvæðum hjólförum og orðið til meiri trú á framtíðina og getu samfélagsins. Íbúaping hafa oft verið mjög gagnleg við upphaf skipulagsvinnu, meðan hugmyndir eru að mótast.

Veiki hlekkurinn hefur hins vegar verið eftirfylgnin af hálfu sveitarfélaganna. Það á sér margar skýringar. Kjörnir fulltrúar og embættismenn eru störfum hlaðnir og allur gangur á því hvort leiðtogarnir hafa íbúalýðræði framarlega í forgangsröðinni. Greina hefur mátt ótta við að þá taki hlutirnir lengri tíma og kosti meira. Vegna smæðar samfélagsins hafa íbúar gott aðgengi að stjórnendum – og öfugt – og sveitarstjórnarfólk kannski því ekki fundið eins knýjandi þörf. Oft hefur hreinlega vantað þekkingu á því „hvernig gerir maður?“ og „hvar á að byrja?“ Sú von að íbúaping marki þáttaskil í átt að auknu íbúalýðræði hefur sjaldnast ræst. Þó þori ég að fullyrða að í mörgum sveitarfélögum hefur verklag og stjórnkerfi þokast í átt að auknu íbúalýðræði. Og nú er bankað enn fastar á dyrnar.

## UM ÞÁTTTÖKU ALMENNINGS

Ég hef notað hér hugtakið íbúalýðræði, sem vísar til enska hugtaksins „Local Democracy“ og sem einnig hefur verið þýtt sem staðbundið lýðræði. Núna ætla ég að beina sjónum mínum að öðru hugtaki, sem er „þátttaka almennings“. Til einfaldrar skýringar getum við sagt að íbúalýðræði vísi til þess að íbúum sé gefinn kostur á að eiga skilgreinda aðkomu að ákvarðanatöku. Hugtakið þátttaka almennings er þá verklagið og getur átt við miklu víðar en í opinberri stjórnslu, hjá fyrirtækjum, félagasamtökum og stofnunum. Skilgreind aðkoma þýðir ekki að einhverjir kunningjar eða kjarkaðir taki upp símann og hringi í ráðherra eða bæjarstjóra.

Það eru til alþjóðleg fagsamtök á þessu sviði, International Association for Public Participation, IAP2. Ég á aðild að þessum samtökum og fyrirtæki mitt, ILDI, starfar eftir þeirra gildum, siðareglum og verklagi.

Samkvæmt grunngildum IAP2 þá felur þátttaka almennings það í sér að í tengslum við ákvörðun leita stjórnendur eftir aðkomu þeirra sem ákvörðunin hefur áhrif á. Ákvörðunin er þungamiðja.

Það á að fara að taka ákvörðun og þá er kortlagt á hverja þessi ákvörðun mun hafa áhrif og hverjir hafa á henni áhuga. Þetta fólk, almenningur og hagsmunaaðilar eru beðin um að tjá sínar hugmyndir, ábendingar, þarfir og ótta og allt er þetta gert með skipulögðum hætti. Þær leiðir sem eru farnar þurfa að henta þeim sem á að heyra í. Það dugir til dæmis ekki að bjóða fólki sem ekki hefur aðgang að interneti að senda skilaboð í tölvupósti. Það er líka lykiltríði að allar upplýsingar séu uppi á borðinu í þeirri samræðu sem á sér stað. Annars er þátttakan ekki marktæk. Þegar búið er að taka ákvörðun er svo fólki sagt hvernig það sem það hafði fram að færa hafði áhrif á ákvörðunina.

Valdið til fólksins, segir í heiti þessa erindis. Dettur okkur þá fyrst í hug íbúakosning? Að stjórnvöld setji ákvörðun endanlega og alfarið í hendur almennings? Það er hugsanlegt að það sé gengið svo langt, en það þarf ekki að vera – og er ekki endilega alltaf besta leiðin. Stundum þegar sveitarstjórnarfulltrúar hafa verið spurðir um hvernig eigi að nota skilaboð íbúapings, hefur svarið verið: „Ja, það fer eftir því hvað kemur fram“. Þarna er veikur hlekkur, því vandað þátttökufæri felur ævinlega í sér það loforð að það verði gert eitthvað með það sem fram kemur. Annars er verr af stað farið en heima setið. Miklu skiptir að það sé öllum ljóst strax í upphafi hverju er verið að lofa. Þá er um nokkur stig að velja, allt frá því eingöngu að upplýsa, til þess að leita ráða hjá almenningi, eða ganga skrefinu lengra og virkja íbúa, gefa almenningi ennþá meira vægi og skilgreina viðfangsefnið sem samstarfsverkefni milli stjórnvalda og almennings eða að setja ákvörðun alfarið í hendur íbúa eða hagsmunaaðila.

Við skulum heldur ekki gleyma því að gott þátttökufæri þarf líka að virka fyrir þá sem taka ákvörðun og skila því fólki upplýsingum sem byggjast á reynslu og þekkingu íbúa og hugmyndum um lausnir og bakland. Það hlýtur að vera gagnlegt fyrir sveitarstjórn sem er að endurskoða öldrunarþjónustu að fá að heyra frá öldruðum sjálfum um þeirra þarfir og hugmyndir, þannig að það sé ekki bara kjörnu fulltrúarnir og starfsmennirnir sem sitja við borðið. Skilaboðin eru þau að þegar upp er staðið á gott þátttökufæri að skila haldbærari ákvörðunum.

## STAÐAN Í DAG

Allt er þetta gott og blessað, en hvernig getur þetta gagnast í þeirri stöðu sem íslenskt þjóðfélag er í í dag? Við erum í heljargreipum óttans. Öll samskipti stjórnvalda og almennings einkennast af ótta, sókn og vörn. Í okkur sem hér erum nú blundar ótti gagnvart því hvað gæti gerst hér við Austurvöll á eftir. Við óttumst um framtíð okkar og tilvist. Og óttinn vex stöðugt. Út úr þessum vítahring þarf að stíga. Stjórnun sem byggir á ótta er aldrei farsæl. En verkefnið er risavaxið, því innst inni vitum við að við vitum í raun ekkert um hvað þarf til að skapa nýja framtíð. Við efumst um að hægt sé að leysa vandamálin með þeim aðferðum sem bjuggu þau til. Þannig að aðstæðurnar kalla á að breyttar aðferðir, virkara lýðræði. Köllum það næsta þroskastig lýðræðisins.

Við getum ekki fleygt öllu frá okkur í lýðræðinu eins og við þekkjum það í dag, en það væri fráleitt að halda, að í hinni óendanlegu framvindu lífsins, þar sem allt er stöðugt að breytast eins og straumpung á, að stjórnkerfið okkar þurfi aldrei að breytast.

Og hvar gætum við þá byrjað?

## NÆSTU SKREF – NÝJAR LEIÐIR

Frumkvæðið að hlustun og samræðu þarf að koma frá stjórnvöldum. Grasrótin hefur komið því skýrt á framfæri að fólk vill að á það það sé hlustað. Og því fyrr sem stjórnvöld svara því ákalli, því farsælla. Annars er hægt að halda óteljandi fundi og mótmælastöður, skrifa greinar, blogg og tölvupósta, án þess að stjórnvöld séu á nokkurn hátt skuldbundin til að gera neitt með skilaboðin. Það er líka sú hætta fyrir hendi að stjórnvöld sjái bara hluta af myndinni eins og staðan er í dag og allt það sem fólkið sem heima situr hefur fram að færa, nær aldrei eyrum þeirra.

Verkefnið er þríþætt. Fyrst þarf að bregðast við brýnustu tilfinningunum og spurningunum. Að almannatengslin standi undir nafni og færist frá boðskiptum til samskipta. Í öðru lagi stöndum við frammi fyrir því að forgangsraða áherslum, verkefnum og fjármunum í öllu þjóðfélaginu. Á hvaða forsendum verða þær ákvarðanir teknar? Þarna held ég að farsælast sé að byrja á því að koma sér saman um gildi. Gildi vísa til þeirra verðmæta sem við ætlum að standa vörð um og höfum sem viðmið við allar okkar ákvarðanir. Í þriðja lagi er svo það langtímaverkefni að koma á breytingum á stjórnsýslu og verklagi. Það kallar á það að til verði þekking innan stjórnsýslunnar á nálgun og aðferðum, þannig að verklag virks lýðræðis verði innbyggt í stjórnkerfið. Það þarf að skilgreina vel hvenær á að kalla eftir þátttöku almennings og hvenær ekki. Munið þið að ég nefndi það áðan að við spyrjum fólkið sjálft um hvað virkar fyrir það og hvað ekki. Það eru fáir sem nenna að vera endalaust á einhverjum fundum. Og talandi um fundi, þá eru opnir fundir ekki endilega alltaf besta leiðin til að stuðla að samræðu og fá skýra mynd af sjónarmiðum.

Við erum líka að tala um breytingar á leiðtogahlutverkinu. Að í stað valds komi þjónusta.

Sveitarfélögin, sem það stjórnsýslustig sem er næst íbúunum, eru í lykilhlutverki í þeim breytingum sem eru framundan. Það er erfitt að sjá fyrir sér að breytingar á forgangs röðun geti gerst án aðkomu íbúa. Ella er hætta á að samfélög liðist í sundur, nú þegar þau þurfa einmitt á því að halda að þjappa sér saman.

## AÐ LOKUM

Í nýju lýðræði munum við öll þurfa að læra – og sú lærdómsganga er hafin og hefur staðið í nokkur ár. Við getum líka lært margt af öðrum löndum. Hugsum okkur að hér hefði verið samráðsvettvangur fjármálakerfis, stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila. Þá hefði væntanlega verið orðið til traust á þeim vettvangi og auðveldara að ná fólki saman með skömmum fyrirvara til að fara yfir stöðuna og leita lausna. Það er ekki víst að við stæðum í þessum sporum í dag.

Ég vildi í vaxandi mæli sjá það að - og að afrakstur samræðunnar rataði til stjórnvalda sem síðan gætu stuðst við þær upplýsingar. Núna vildi ég sjá að á borgara- og íbúafundum færi fram samræða um grundvallarspurningar og að afrakstur þeirrar umræðu myndi síðan rata til stjórnvalda og nýttast þeim í sinni ákvarðanatöku. Það væri öllum til hagsbóta því samræða er leið okkar mannanna til að hugsa saman og í samræðu verður til skilningur og sköpun.

Við getum ekki og megum ekki halda áfram eins og við erum að gera núna. Með óeirðum og átökum mun samfélagið okkar liðast í sundur. Hvaða möguleika á Ísland framtíðar ef hnefinn ræður för en ekki hjartað?