

## Samantekt á umsögnum um drög að grænbók um sveitarstjórnarmál

Drög að grænbók um sveitarstjórnarstigið lágu frammi í opinni samráðsgátt stjórnvalda frá 25. nóvember 2022 til 4. janúar 2023. Alls bárust sextán umsagnir, tíu frá sveitarfélögum, fimm frá hagsmunasamtökum og ein frá einstaklingi.

Umsagnirnar nýtast til að fullvinna grænbók um núverandi stöðu, lykilviðfangsefni og framtíðarsýn sveitarstjórnarstigsins. Fullunnin grænbók leggur grunninn að stefnuskjali eða svokallaðri hvítbók í málaflokki sveitarfélaganna. Í framhaldi af samráði um hvítbókina verður lögð fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um stefnu til 15 ára og meðfylgjandi aðgerðaráætlun til fimm ára í málaflokki sveitarfélaga. Stefnan mun ná til árána 2024 til 2038 og aðgerðaráætlunin til árána 2024 til 2028.

Innviðaráðuneytið hefur átt gott samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga um þróun grænbókarinnar. Í umsögn sambandsins kemur fram að eftir að drög að grænbókinni hafi verið birt í samráðsgátt stjórnvalda hafi komið fram ábending um að nauðsynlegt væri að gera lýðræðislegum áskorunum hærra undir höfði í grænbókinni. Jafnframt væri ástæða til að taka betur á áskorunum kjörinna fulltrúa gagnvart erfiðum samskiptum og áreiti á netinu.

### Sveitarfélög

Reykjavíkurborg tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga í umsögn sinni, einkum um að lýðræðislegum áskorunum verði gert hærra undir höfði. Ráðuneytið mun taka mið af þessum ábendingum við endurskoðun grænbókarinnar og þróun komandi hvítbókar.

Jafnframt er óskað eftir því að í áframhaldandi vinnu verði hugað að umgjörð og málefnum fyrirtækja í eigu sveitarfélaga. Nauðsynlegt sé að huga að endurskoðun, m.a. sveitarstjórnarlaga, til að styrkja umgjörð í lögum fyrir fjölbreytt rekstrarfyrirkomulag.

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps gagnrýnir harðlega að dreginn sé taumur sameininga sveitarfélaga í grænbókinni. Ráðuneytið vekur athygli á stefnu ríkisstjórnarinnar gagnvart sameiningum sveitarfélaga í því sambandi. Henni er lýst með eftirfarandi hætti í gildandi [ríkisstjórnarsáttmála](#): *Ríkisstjórnin leggur áherslu á að stuðla að uppbyggingu öflugra og sjálfbærra sveitarfélaga þar sem samfélagslegir og fárhagslegir hvatar eru til sameiningar.* Með sama hætti er vísað til ákvæðis gildandi [sveitarstjórnarlaga](#) þess efnis að stuðla skuli að sjálfbærni sveitarfélaga og getu til að annast lögbundin verkefni með því að stefna að 1.000 íbúa lágmarki í hverju sveitarfélagi.

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps bendir á að sameiningar skili ekki sjálfkrafa ávinningi til íbúa. Ráðuneytið er meðvitað um að fámenn sveitarfélög eru ólík og misvel í stakk búin til að nýta sér kosti sameininga. Með hliðsjón af því hefur verið lögð áhersla á að veita sveitarfélögum [faglegan](#) og [fjárhagslegan](#) stuðning til að hámarka ágóða íbúa af sameiningum. Þar er ekki aðeins vísað til fjárhagslegrar hagræðingar heldur annarra mikilvægra þátta á borð við umbóta í þjónustu. Ljóst er að áhrifaþættir eins og endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og áhersla á stafræna umbreytingu innan sveitarfélaga munu styðja við árangur á þessum sviðum.

Í umsögn sinni fer sveitarstjórnin hörðum orðum um eftirfarandi staðhæfingu í drögum að grænbók. „*Rannsóknir leiða í ljós að sameining sveitarfélaga skilar sér í lægri kostnaði við þjónustu til íbúa. Ávinningurinn hefur ýmist verið nýttur til þess að lækka útsvar og/eða stuðla að betri þjónustu. Með sama hætti hefur komið í ljós að betri þjónusta við íbúa í sameinuðum sveitarfélögum leiði til hækkandi fasteignaverðs innan sveitarfélaga-marka.*“ (bls. 12).

Ráðuneytið felst ekki á að þessi kafli feli í sér rangtúlkun. Rannsóknir Vífils Karlssonar og fleira fræðafólks hafa sannarlega fært heim sönnur á því að sameiningar geti skilað sér í lægri kostnaði við yfirstjórn, þjónustu og aðra starfsemi sveitarfélaga. Af öðrum rannsóknum má nefna niðurstöðu Steiners, Kaisers og Eythórsson frá 2016 úr rannsóknum í 11 löndum. Að því sögðu er fallist á að textinn mætti vera nákvæmari og verður hann endurskoðaður með hliðsjón af því að hann endurspegli betur niðurstöðu viðkomandi rannsóknargreinar.

Sveitarstjórn Grýtubakkahrepps skorar á innviðaráðherra að bæta fulltrúa fámennra sveitarfélaga í starfshóp um stefnumótun ráðuneytisins í málaflokki sveitarfélaga. Ráðuneytið áréttar að fámenn sveitarfélög hafi eins og fjölmennari sveitarfélög og aðrir hagsmunaðilar átt greiðan aðgang að stefnumótuninni í gegnum rafrænan spurningarlista ráðuneytisins til allra sveitarfélaga í landinu og fjarfundi undir yfirskriftinni *Vörðum leiðina saman* í október. Jafnframt hafi verið hvatt til skoðanaskipta með upplýsingapóstum til kjörinna fulltrúa síðastliðið ár. Með hliðsjón af ofangreindu og í trausti þess að formaður og varaformaður Sambands íslenskra sveitarfélaga í starfshópi um stefnumótunina beri hag fámennra jafnt sem fjölmennra sveitarfélaga fyrir brjósti sér ráðuneytið ekki ástæðu til að fjölga fulltrúum í stafshópnum.

Umsögn sveitarstjórnar Grýtubakkahrepps felur í sér margar gagnlegar ábendingar. Þar má nefna þörf á frekari rannsóknum á sameiningum sveitarfélaga. Ráðuneytið lítur svo á að því meiri upplýsingar sem liggi fyrir um sameiningu sveitarfélaga því faglegra geti ferli sameininga orðið til framtíðar. Þá er tekið undir að vandi leikskóla geti bæði snúið að fámennum og fjölmönnum sveitarfélögum. Að sama skapi er tekið undir að samvinna sveitarfélaga um viðamikil og/eða flókin verkefni geti verið bæði gagnleg og sjálfsögð. Af fleiri gagnlegum ábendingum er að taka þó að þær verði ekki allar raktar hér.

Í umsögnum sveitarstjórna Fljótsdalshrepps, Sveitarfélagsins Skagastrandar, Skagabyggðar, Skorradalshrepps og Súðavíkurhrepps er tekið undir umsögn Grýtubakkahrepps. Jafnframt tekur Sveitarfélagið Skagaströnd undir umsögn Grímsnes- og Grafningshrepps. Í umsögnunum er lögð áhersla á tilverurétt fámennra sveitarfélaga. Sveitarstjórnirnar líta svo á að lítið beint samráð sé við fámennari sveitarfélög um stefnumótunina. Vísað er í texta að ofan hvað varðar stefnu ríkisvaldsins gagnvart sameiningum sveitarfélaga, samráð við sveitarfélögin og skipun starfshóps um sveitarstjórnaráætlun.

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps óskar eftir staðfestingu ráðuneytisins á því að skilgreining hugtaksins búsetufrelsi um að fólk geti búið sér heimili þar sem það helst kjósi og í því búsetuformi sem því henti rúmist innan gildandi skipulagslaga og laga um lögheimili. Vísað

er til þess að samkvæmt þessum lögum sé föst búseta og skráning lögheimilis óheimil í frístundabyggð. Ráðuneytið tekur undir þörf á að hugtakið búsetufrelsi sé frekar skilgreint.

Í umsögn Vesturbyggðar er m.a. bent á að önnur atriði en fjöldi íbúa geti haft mikið um það að segja hvort sameining sveitarfélaga gangi vel eða ekki, þ. á m. samgöngur og þjónusta innan sameiginlegs sveitarfélags. Lagt er til að litið verði til annarra þátta en styrkja til sveitarfélaga eftir fyrirfram ákveðinni formúlu. Sem dæmi mætti líta til þess að sameinað sveitarfélag fengi ákveðinn meðbyr varðandi mikilvæga þætti í samgönguáætlun, skólamálum, styrki til þjónustuveitingar og menningarmála og fjölgun opinberra starfa. Gæti þetta verið hluti af fjárhagslegum hvötum til að liðka til við sameiningar sveitarfélaga. Fram kemur að fara þurfi varlega í breytingar á Jöfnunarsjóði og líta við þá vinnu til hlutverks sjóðsins við stofnun hans. Eins sé mikilvægt að fulltrúar ólíkra sveitarfélaga taki þátt í þeirri vinnu. Vesturbyggð tekur undir athugasemdir annarra sveitarfélaga um að fulltrúa fámennra sveitarfélaga vanti í starfshópi um sveitarstjórnaráætlun. Vísað er til umfjöllunar um samráð að ofan í því sambandi.

Eftir að frestur til að skila inn umsögnum um drög að grænbók í samráðsgáttina rann út barst ráðuneytinu umsögn frá byggðaráði Skagafjarðar. Byggðaráðið tekur m.a. fram að styrkja þurfi og fjölga tekjustofnun sveitarfélaga til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Jafnframt áréttar byggðaráðið skilning þess á því að hugtakið búsetufrelsi taki ekki til breytinga á lögum um takmarkanir á heimildum til fastrar búsetu og lögheimilis í frístundabyggð. Að öðru leyti er tekið undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

### **Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins**

Viðskiptaráð Íslands og Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að sameiningar sveitarfélaga stuðli að hagkvæmari, sjálfbærari rekstri sveitarfélaga ásamt því að leggja grunninn að áframhaldandi þróun sveitarstjórnarstigsins. Með sama hætti sé nauðsynlegt að endurskoða regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með hliðsjón af því markmiði að ýta undir frekari sameiningar sveitarfélaga.

Viðskiptaráð telur nauðsynlegt að grípa til markvissari aðgerða til að stuðla að enn lægri lágmarksíbúafjölda heldur en gert hefur verið og bendir í því sambandi á 8.000 íbúa lágmark. Þó er talið að líta þurfi til fleiri þátta en íbúafjölda við viðmið um sameiningar. Bent er á nauðsyn þess að brúa bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla, styrkja skólakerfið til taka á móti börnum af erlendum uppruna, stuðla að uppbyggingu alþjóðlegs náms á öllum skólastigum og auðvelda erlendu starfsfólki að flytja til Íslands og aðlagast íslensku samfélagi.

Samtök atvinnulífsins taka undir með Viðskiptaráði Íslands um að brúa þurfi bilið milli fæðingarorlofs og leikskóla og taka fram að forgangsraða þurfi því markmiði áður en leikskólagjöld séu lækkuð eða leikskólaganga gerð gjaldfrjál. Með sama hætti leggja samtökin til að frekari einföldun heilbrigðiseftirlits á Íslandi til að stuðla að vænlegra umhverfi fyrir íslenskt atvinnulíf.

Síðast en ekki síst er harðlega gagnrýnt að fallið hafi verið frá því að ráðherra geti átt frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga þegar íbúafjöldalágmarki hafi ekki verið náð við breytingar á sveitarstjórnarlögum. Þá segir að velta megi því fyrir sér hversu árangursrík lagasetningin sé þegar afleiðingar þess að standast ekki lágmarksviðmiðið séu í raun engar og fjárhagslegir hvatar til að viðhalda óhagkvæmri stærð séu enn til staðar. Í niðurlagi umsagnarinnar kemur fram að samtökin líti svo á að framtíðarsýn stjórnvalda þurfi að liggja skýrar fyrir og það tækifæri sé vannýtt í grænbókinni.

## **Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ)**

ÖBÍ minnir á skyldu sveitarfélaga til að veita fötluðu fólki lögbundna þjónustu til að þessi hópur fólks njóti sömu mannréttinda og aðrir íbúar sveitarfélaga. Brýnt sé að ríki og sveitarfélög leysi úr ágreiningi sínum um kostnað vegna þjónustunnar. Sveitarfélögum beri að tryggja framboð af félagslegu húsnæði fyrir fólk sem ekki sé fært um að sjá sér fyrir húsnæði á annan hátt, m.a. vegna lágra launa og félagslegra aðstæðna. Mörg sveitarfélög hafi ekki uppfært tekju- og eignaviðmið í tengslum við sérstakan húsnæðisstuðning. Ráðuneytið gefi út leiðbeinandi reglur en fæst sveitarfélög fari eftir þeim viðmiðum. Í þessu samhengi er rétt að nefna að í [kynningu á stuðningi stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði](#) kemur fram að fyrirkomulag sérstaks húsnæðisstuðnings og húsnæðisbóta til leigjenda verði tekið til skoðunar með það að markmiði að tryggja jafnræði og einfalda kerfið fyrir leigjendur.

Bent er á mikilvægi greiðra samgagna og aðgengis ásamt því að tryggt sé að þeir sem ekki geti sótt sér þjónustu á rafrænan hátt geti áfram sótt sér þjónustuna með öðrum hætti. Þá er lögð áhersla á að stefnu stjórnvalda um óstaðbundin störf sé fylgt eftir með auknum möguleikum á fjarvinnu á landsbyggðinni. Slíkt muni að öllum líkindum leiða til aukinnar atvinnuþátttöku fatlaðs fólks í öllum sveitarfélögum.

## **Landssamtökin Þroskahjálp**

Sveitarfélögin í landinu gegna mikilvægu hlutverki gagnvart fötluðu fólki eins og fram kemur í umsögn Landssamtakanna Þroskahjálpar um drög að grænbók í málaflokki sveitarfélaga. Landssamtökin gagnrýna að lítið sé fjallað um málaflokk fatlaðs fólks í drögum að grænbók. Þá eru ekki lagðar fram beinar tillögur um ábendingar eða aðrar viðbætur.

Innviðaráðuneytið tekur undir með landssamtökunum að brýnt sé að tekið sé mið af vernd og framgangi mannréttinda fatlaðs fólks við alla stefnumótun og áætlanagerð. Hvað stefnumótun á sviði sveitarfélaga varðar ber m.a. að líta til samsetningar fulltrúa í sveitarstjórnnum, virkrar þátttöku fatlaðs fólks í íbúalýðræði, aðgengi að þjónustu, fjármögnun og veitingu þjónustu þó þess beri að gæta að þjónusta við fatlað fólk heyri undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og sveitarfélögin sjálf. Minnt er á yfirstandandi vinnu við endurskoðun fjármögnunar til málaflokks fatlaðs fólks. Síðast en ekki síst er talið brýnt að sveitarfélögunum sé veitt liðsinni við innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

## **Umsögn einstaklings**

Í ítarlegri umsögn Gunnlaugs Auðuns Júlíussonar, framkvæmdarstjóra, um drög að grænbók er vísað til þess að þörf sé á frekari skilgreiningu á hugtakinu búsetufrelsi líkt og gert er í umsögn Grímsnes- og Grafningshrepps. Gunnlaugur gerir nokkrar athugasemdir við framsetningu og orðaval. Umsögnin hefur einnig að geyma ábendingar um áherslur og efnisval. Settar eru fram vangaveltur um einstaka viðfangsefni á borð við áskoranir á sviði íbúalýðræðis og samanburð á aðstæðum hér og á hinum Norðurlöndunum.

Ráðuneytið minnir á að viðfangsefni grænbókarinnar er víðfemt og aldrei verði hægt að gera því öllu skil í yfirlitsskýrslu á borð við grænbók. Þar má nefna ítarlegan samanburð á starfsemi íslenskra og annarra norrænna sveitarfélaga. Að því sögðu er ljóst að margar ábendingar Gunnlaugs koma að gagni við stefnumótun ráðuneytisins á sviði sveitarstjórnarstigsins.

Innviðaráðuneytið færir Gunnlaugi og öðrum umsagnaraðilum sínar bestu þakkir fyrir góðar umsagnir.