



Endurskoðun sveitarstjórnarlaga

- Birting stjórnvaldsfyrirmæla
- Upplýsingamiðlun og íbúasamráð
- Fjöldi og starfskjör kjörinna fulltrúa
- Aðgangur að gögnum

Innviðaráðuneytið:

Sölvhólsgötu 7 – 105 Reykjavík

545 8200 / irn@irn.is

Skýrsla annars starfshóps um endurskoðun sveitarstjórnarlaga

Apríl 2024

Höfundar:

Annar vinnuhópur um endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Ábyrgðarmaður:

Aðalsteinn Þorsteinsson

Verkefnisstjóri:

Anna Gunnhildur Ólafsdóttir, sérfræðingur í innviðaráðuneytinu.

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2022 Innviðaráðuneytið

ISBN

978-9935-494-54-2

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

1. Inngangur	5
1.1 Annar vinnuhópur um endurskoðun sveitarstjórnarlaga	5
2. Birting stjórnvaldsfyrirmæla.....	8
2.1 Greinargerð.....	8
3. Endurskoðun á X. kafla sveitarstjórnarlaga um upplýsingagjöf og samráð sveitarfélaga við íbúa.....	12
3.1 Greinargerð.....	12
3.2 Lagabreytingartillögur	17
3.2.1 102. gr. Réttur íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags.....	17
3.2.2 104. gr. Opinber gagnaveita um fjármál sveitarfélaga.....	19
3.2.3 105. og 106. gr. Borgarafundir og íbúðing.....	20
4. Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa.....	21
4.1 Greinargerð	21
4.2 Lagabreytingartillögur	27
4.2.1 11. gr. Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn.....	27
5. Endurskoðun kjaraákvæða sveitarstjórnarlaga.....	28
5.1 Greinargerð	28
5.2 Lagabreytingartillögur	33
5.2.1 32. gr. Réttur til þóknunar o.fl.....	33
6. Aðgangur sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum	35

6.1 Greinargerð.....	35
6.2 Lagabreytingartillögur	36
6.2.1 28. gr. Aðgangur að gögnum og þagnarskylda.....	36
6.2.2 33. gr. a.....	37
7. Samantekt.....	39
8. Verkefni.....	43
9. Heimildaskrá.....	46

1. Inngangur

1.1 Annar vinnuhópur um endurskoðun sveitarstjórnarlaga

Alþingi samþykkti tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun um málefnum sveitarfélaganna fyrir árin 2024-2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024-2028 þann 5. desember árið 2023. Önnur aðgerð aðgerðaáætlunarinnar felur í sér heildarendurskoðun gildandi sveitarstjórnarlaga.

Í greinargerð um aðgerðina segir að sveitarstjórnarstigið hafi þróast talsvert frá því að gildandi sveitarstjórnarlög tóku gildi þann 1. janúar árið 2012. Sveitarfélögum hafi fækkað, þau hafi orðið öflugri og tekið að sér flóknari verkefni. Því sé orðið tímabært að endurskoða ákvæði laganna, meta hvort og hvernig markmiðum tiltekinna ákvæða hafi verið náð. Nefnd eru dæmi um ákvæði um eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga, fjármál, birtingu stjórnvaldsfyrirmæla, samráð við íbúa, upplýsingamiðlun og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

Endurskoðun sveitarstjórnarlaga var ýtt af stokkunum í lok árs 2023. Í samræmi við fyrirbyggjandi skipulag er grunnvinnu við endurskoðun laganna skipt niður í fjóra verkþætti. Fyrsti verkþátturinn felur í sér almennar umbætur á lögunum. Annar verkþátturinn felur í sér greiningu á ákvæðum laganna um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla, ákvæðum X. kafla um upplýsingamiðlun og íbúasamráð og síðast en ekki síst um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa. Þriðji þátturinn felur í sér greiningu á fjármálaviðmiðum sveitarstjórnarlaga. Fjórði og síðasti þátturinn felur í sér greiningu á atvinnuþátttöku sveitarfélaga.

Eftirfarandi fjórir fulltrúar skipa vinnuhóp um annan verkþátt endurskoðunarinnar:

Fulltrúar innviðaráðuneytisins

- Anna Gunnhildur Ólafsdóttir, sérfræðingur (formaður)
- Ólöf Sunna Jónsdóttir, lögfræðingur

Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga

- Einar Brandsson, sveitarstjórnarfulltrúi
Akraneskaupstaðar.
- Árelía Eydís Guðmundsdóttir, borgarfulltrúi
Reykjavíkurborgar.

Jóhanna Sigurjónsdóttir, verkefnisstjóri í innviðaráðuneytinu, starfaði með hópnum í upphafi.

Vinnuhópurinn kynnti sér viðamikil gögn við greiningarvinnu sína, m.a. samsvarandi lagaákvæði annarra norræna sveitarstjórnarlaga. Aflað var munnlegra gagna og unnið úr fyrirliggjandi upplýsingum ráðuneytisins í tengslum við nýsamþykktu þingsályktun í málefnum sveitarfélaga. Ítarlegra yfirlit yfir heimildir verkefnishópsins er að finna í heimildaskrá aftast í skýrslunni.

Hér á eftir fylgir greining verkefnishópsins eins og henni hefur verið skipt niður í umfjöllun um ákvæði sveitarstjórnarlaga um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla, X. kafla um upplýsingagjöf og samráð við íbúa, fjölda sveitarstjórnarfólks, endurskoðun kjaraákvæða sveitarstjórnarlaga og síðast en ekki síst aðgang sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum.

Í samræmi við verkáætlun mun ráðgjafarnefnd skipuð fulltrúum ráðuneytis og sveitarfélaga nýta afrakstur undirhópa og umsagnir úr opinni samráðsgátt frumvarp við endurskoðun

sveitarstjórnarlaga. Stefnt er að því að frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum liggi fyrir haustið 2024.

2. Birting stjórnvaldsfyrirmæla

2.1 Greinargerð

Eitt ófrávíkjanlegra skilyrða réttarríkisins er að stjórnvaldsfyrirmæli séu birt eða gerð aðgengileg þeim sem eiga að fylgja þeim. Þegar fyrirmæli stjórnvalda geta haft áhrif á réttindi og skyldur íbúa verður hinn almenni borgari að geta aflað sér vitneskju um hvaða fyrirmæli gilda, hvernig eigi að breyta samkvæmt þeim og hvaða afleiðingar athafnir hans geti haft vegna þeirra.

Bent hefur verið á að misbrestur sé á því að stjórnvaldsfyrirmæli sem sveitarfélögin setja og gefa út og ætlað er að binda borgarana eða veita þeim réttindi, séu birt með formbundnum og samræmdum hætti og uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til birtingar og aðgengileika slíkra fyrirmæla í réttarríki.¹ Skerðir það réttaröryggi íbúa sveitarfélaga og gerir reglustjórn sveitarstjórnar jafnframt ógegnisæja.²

Meðal þeirra verkefna sem lögð voru fyrir verkefnishópin var að afla yfirsýnar yfir þau lagaákvæði sem fjalla um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla sveitarfélaga og taka afstöðu til þess hvort gera skuli greinarmun á efni sem sveitarfélögum sé skylt að birta og því efni sem sveitarfélögum sé heimilt að birta.

Við yfirferð þeirra lagaákvæða sem mæla fyrir um skyldu eða heimild til setningar stjórnvaldsfyrirmæla sveitarfélaga kom í ljós að ekki ríkir samræmi í því hvort, hvernig og hvar

¹ Bréf umboðsmanns Alþingis í máli nr. F42/2014.

² Starfsskilyrði stjórnvalda, 1999.

stjórnvaldsfyrirmæli af þessu tagi skuli birta. Þau er þó gróflega hægt að flokka í þau fyrirmæli sem sveitarfélögum er skylt eða heimilt að setja og þá jafnframt að birta og þau fyrirmæli sem sveitarfélögum er heimilt eða skylt að setja, án þess að kveðið sé sérstaklega á um birtingu þeirra. Sé mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til að birta stjórnvaldsfyrirmæli þá er ýmist mælt fyrir um að þau skuli birta í Stjórnartíðindum, á heimasíðu þeirra eða á annan aðgengilegan hátt. Þá hafa sum sveitarfélög jafnframt sett sér ýmsar ólögðmæltar reglur og stefnur sem í sumum tilvikum má nálgast á heimasíðu viðkomandi sveitarfélags.

Gagnrýni á núverandi fyrirkomulag hefur meðal annars falist í því að stjórnvaldsfyrirmæli séu ekki birt með samræmdum hætti, þar sem hvorki sé kveðið á um gildistíma þeirra né að hægt sé að rekja breytingarsögu þeirra. Þá hefur þeirrar þróunar jafnframt gætt í lagasetningu að ákvæði sem áskildu samþykki eða staðfestingu ráðherra á stjórnvaldsfyrirmælum sveitarfélaga hafa verið felld brott. Í þeim tilvikum nýtur ekki lengur við stjórnsýslueftirlits ráðuneytanna í formi þess að gæta að lagagrundvelli reglnanna og fylgja því eftir með formlegri birtingu. Með tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga hefur sveitarfélögum jafnframt verið veitt heimild til útfærslu þeirra verkefna innan ramma þeirra laga sem um verkefnið gilda, án þess að tryggt sé að þær reglur séu birtar með samræmdum hætti. Slíkar reglur geta mælt fyrir um veigamikil réttindi eða skyldur íbúa sveitarfélags og því er mikilvægt að þær sé hægt að nálgast með aðgengilegum hætti og jafnframt breytingar sem gerðar hafa verið á þeim.

Með því að kveða á um að stjórnvaldsfyrirmæli séu birt í Stjórnartíðindum er gætt að þeim formkröfum sem gerðar eru til birtingar slíkra fyrirmæla og er þar hægt að nálgast

upprunaleg fyrirmæli og breytingar sem gerðar eru á þeim með samræmdum hætti. Hins vegar á efni að berast Stjórnartíðindum að minnsta kosti 10 virkum dögum fyrir birtingardag³ og tekið gjald fyrir birtinguna, sem getur falið í sér umtalsverðan kostnað fyrir sveitarfélög.⁴ Þá telur vinnuhópurinn vef Stjórnartíðinda ekki nægilega aðgengilegan fyrir hinn almenna borgara. Á hinn bóginn er ljóst að birting stjórnvaldsfyrirmæla á öðrum opnum vefsvæðum kemur sjaldnast til móts við gagnrýni um slæmt aðgengi að eldri útgefum stjórnvaldsfyrirmæla. Í upplýsingaöflun sinni komst vinnuhópurinn að því að til stæði að tengja vef Stjórnartíðinda við vefinn island.is. Þó slík tenging væri vissulega til bóta fyrir almenning kemur hún ekki fyllilega til móts við kröfur um bætt aðgengi að sem flestum stjórnvaldsfyrirmælum sveitarfélaga á einu svæði.

Með hliðsjón af því hversu reglur um birtingar stjórnvaldsfyrirmæla eru ólíkar og þeirrar staðreyndar að ekki er enn til staðar rafrænn vettvangur fyrir sveitarfélögin til að birta stjórnvaldsfyrirmæli sem þau setja þannig að hægt sé að nálgast þau á aðgengilegan og samræmdan hátt, er ekki lagt til að gerð verði lagabreyting þessa efnis að sinni. Hefur vinnuhópurinn hins vegar óskað eftir því að unnið verði kostnaðarmat við uppsetningu á svæði fyrir stjórnvaldsfyrirmæli sveitarfélaga inná island.is, með svipuðu sniði og það svæði innan vefsins þar sem reglugerðir eru birtar. Gæti slíkt stuðlað að því að sveitarfélögin birti fyrirmælin og er

³ Gjaldskrá fyrir Stjórnartíðindi nr. 45/2016.

⁴ Kostnaður sveitarfélaganna við birtingar stjórnvaldsfyrirmæli á vef Stjórnartíðinda nam 11,3 m.kr. árið 2023.

þar jafnframt hægt þar að tryggja að breytingar á þeim séu aðgengilegar.

3. Endurskoðun á X. kafla sveitarstjórnarlaga um upplýsingagjöf og samráð sveitarfélaga við íbúa

3.1 Greinargerð

Dvínandi lýðræðisvirkni og trú almennings á lýðræði hafa valdið Evrópuþjóðum vaxandi áhyggjum. Brugðist hefur verið við þróuninni með ýmsum aðgerðum. Þar hefur Evrópuráðið farið fremst í flokki með viðbótarbókun við Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga um réttinn til þátttöku í málefnum staðarhaldara. Eftirlitsnefnd Sveitarstjórnarþings Evrópuráðsins hefur lagt áherslu á að Íslendingar staðfesti bókunina í tveimur síðustu skýrslum sínum um sveitarstjórnarstigið á Íslandi. Þá hefur undirnefnd Evrópuráðsins *European Committee on Democracy and Governance* (CDDG) gefið út sérstakar leiðbeiningar um íbúasamráð.⁵ Norðurlandapjóðirnar hafa tekið virkan þátt í þróun nýrra leiða til að ýta undir lýðræðisvirkni og staðið framarlega í þróun á svæðisbundis íbú lýðræðis. Finnar hafa þar farið með forystu með 22. gr. finnskra sveitarstjórnarlaga um að íbúar og aðrir notendur þjónustu sveitarfélaganna eigi rétt á að taka þátt í og hafa áhrif á starfsemi sveitarfélagsins.⁶

Fjallað er um samráð við íbúa í X. kafla íslenskra sveitarstjórnarlaga. Svipar 102. gr. um rétt íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags til finnsku greinarinnar. Þar segir að

⁵ ((CDDG), 2024)

⁶ (Finnsla þingið, 2024).

sveitarstjórn skuli leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóti þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar.

Áhrif íbúa megi tryggja með:

1. virkri upplýsingagjöf til íbúa,
2. samráði við íbúa, svo sem á borgarafundum eða íbúafundum og í íbúakosningum,
3. skipun íbúa- og notendaráða,
4. því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum,
5. samstarfi eða annarri aðstoð við íbúa sem vilja vinna að málefnum sveitarfélagsins.

Vinnuhópurinn er sammála um að 102. gr. laganna feli í sér þarfa hvatningu til lýðræðisvirkni. Brýnt sé að halda henni til haga og leggja áherslu á að íbúar hafi nægilega þekkingu til að taka virkan, upplýstan þátt í samráði.

Fjallað er um skyldu sveitarstjórna til að upplýsa íbúa um málefni sveitarfélaga í 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar segir meðal annars að sveitarstjórn skuli upplýsa íbúa sína um áætlanir sem sveitarfélagið hafi til meðferðar og ákvörðunar og varði þá með almennum hætti. Sama gildi um einstök mál sem hafi verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Sveitarstjórn skuli leitast við að veita íbúum upplýsingar um áhrif slíkra mála og áætlana á þjónustu sveitarfélags til skemmri og lengri tíma, fjárhag sveitarfélagsins, umhverfi og markmið sem að sé stefnt.

Því hefur verið velt upp hvort ástæða sé til að mæla fyrir því með skýrari hætti hvaða mál og upplýsingar sveitarfélögum beri að kynna fyrir íbúum sínum. Með skýrara ákvæði 103. gr.

sveitarstjórnarlaga væri stuðlað að víðtækari sátt og þar með dregið úr líkum á deilum um ákvarðanir sveitarstjórnar. Með sama hætti gæti slíkt ákvæði stuðlað að þéttara aðhaldi íbúa og fjölmiðla að starfsemi viðkomandi sveitarfélags. Á móti kemur að erfitt gæti reynst að ná utan um allar skyldur sveitarfélaga til upplýsingamiðlunar í einu lagaákvæði.

Vinnuhópurinn leggur til að farin verði ákveðinn meðalvegur í þessu tilliti og bætt við 102. gr. ákvæði þess efnis að sveitarstjórnir skilgreini með markvissum hætti þá samráðsferla sem þær hyggjast nýta, þar sem m.a. komi fram hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, hvenær í ferlinu samráðið hefjist, hvaða hagsmunahópar taki þátt í hvaða samráði, hvert svigrúmið sé til áhrifa og að hve miklu leyti verði tekið mið af sjónarmiðum íbúa, notenda þjónustu sveitarfélagsins og annarra hagsmunahópa.

Jafnframt er lagt er til markvissara orðalag ákvæða 4. og 5. töluliða. Lögð verði áhersla á að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með því að skipuleggja starfsemi sveitarfélags eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og almenna íbúa. Þá komi einnig fram að áhrif íbúa megi m.a. tryggja með samstarfi við þjónustunotendur og íbúa sem vilji vinna í þágu samfélagsins í sveitarfélaginu.

Þeirri hugmynd hefur verið varpað fram hvort skylda beri sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa til að auka gagnsæi og traust milli hópa. Með slíkri stefnu væri stuðlað að markvissari upplýsingamiðlun, aðgengilegri þjónustu, gagnsærri stjórnsýslu, auknum sýnileika, ánægju og trausti íbúa á sveitarstjórn. Með sama hætti má vænta þess að auknar líkur væru á að farvegur upplýsingamiðlunar væri sniðinn að þörfum einstakra hópa, t.a.m. með hliðsjón af fötlun, aldri,

uppruna/tungumáli. Jafnframt gæti markviss upplýsingamiðlun dregið úr álagi á starfsmenn, álagi og áreiti á kjörna fulltrúa. Síðast en ekki síst gæti stefnumiðuð upplýsingamiðlun rennt styrkari stoðum undir samráð við íbúa í þeim tilgangi að stuðla að aukinni lýðræðisvirkni, aðhaldi og sátt við ákvarðanatöku.

Á móti hefur verið bent á að fámennari sveitarfélög eigi mörg hver fullt í fangi með að uppfylla skyldur sínar við veitingu lögbundinnar þjónustu, skipun nefnda og setningu ýmis konar samþykka og stefna. Þessum sveitarfélögum gæti reynst erfitt að setja slíka stefnu og uppfæra aðgerðaáætlun eftir síbreytilegum þörfum. Vinnuhópurinn kaus að draga fram rök með og á móti því að skylda sveitarfélögin til að setja sér stefnu og aðgerðaáætlun um upplýsingamiðlun, án þess að taka eindregna afstöðu til þess hvort þessi leið væri farin eða ekki.

Fjallað er um opinbera gagnaveitu um fjármál sveitarfélaga í 104 gr. sveitarstjórnarlaga. Þar kemur fram að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skuli í samstarfi við Hagstofu Íslands vinna að því að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg atriði varðandi þau verði gerð aðgengileg almenningi í opnum, rafrænum gagnagrunni eða með sambærilegum hætti.

Innan vinnuhópsins sköpuðust rökræður um hvort greinin ætti heima í lögunum, enda sneri hún ekki nema að takmörkuðu leyti að réttindum og skyldum sveitarfélaga, þ.e. aðeins að því leyti að sveitarfélögum væri skylt samkvæmt reglugerð að senda inn viðeigandi fjárhagsupplýsingar. Vinnuhópurinn telur eðlilegt að orðalagi 1. mgr. 104. gr. verði breytt á þann veg að í stað þess að ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skuli í samstarfi við Hagstofuna *vinna að því að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg atriði verði gerð*

aðgengileg, skuli þessir aðilar *tryggja* að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg verði gerð aðgengileg almenningi.

Ekki liggur fyrir formleg úttekt á reynslu sveitarfélaganna af úrræðum X. kafla sveitarstjórnarlaga um samráð við íbúa, svo sem af borgaraþingum, sbr. 105. gr., íbúaþingum, sbr. 106. gr. og íbúakosningum, sbr. 107. gr. Á hinn bóginn herma heimildir verkefnishópsins innan Sambands íslenskra sveitarfélaga að kaflinn hafi stutt við hvatningu þess til sveitarfélaga um eflingu íbúasamráðs.

Svör fulltrúa 34 sveitarstjórna með 85% íbúafjölda landsins á bak við sig í tengslum við samráð⁷ vegna nýsamþykkrar sveitarstjórnaráætlunar gefa gagnlegar upplýsingar um upplýsingamiðlun og íbúasamráð innan íslenskra sveitarfélaga. Þar kemur fram að fjölmennari sveitarfélög séu líklegri en fámennari til að standa að öflugri upplýsingagjöf og virku íbúasamráði. Fjölmennari sveitarfélög séu með sama hætti líklegri en fámennari sveitarfélög til að nýta rafrænar leiðir og aðrar fjölbreyttar leiðir til samráðs við íbúa.

Nokkuð algengt virðist vera að haldnir séu íbúafundir í sveitarfélögunum. Á hinn bóginn er sjaldgæfara að haldin séu íbúaþing og íbúakosningar. Í ljósi fjölbreytileika og hraðrar þróunar samráðsleiða er lagt til að sérstök ákvæði laganna um borgarafundi og íbúaþing verði felld út. Þessar leiðir verða þó að sjálfsögðu heimilar áfram enda er sveitarfélögum í sjálfsvald sett hvernig þau haga samráði. Rétt er að vekja sérstaka athygli á því að ekki eru lagðar til breytingar á

⁷ 2022.

ákvæðum um íbúakosningar enda mæla þau fyrir um mikilvæga heimild fyrir sveitarstjórnir til að halda rafrænar kosningar og framkvæmd slíkra kosninga.

Ljóst er að ólíkar leiðir henta ólíkum sveitarfélögum og ólíkum málaflokkum, t.a.m. eru notendaráð líkleg til árangurs í tengslum við stefnumótun um þjónustu við tiltekna hópa. Athygli vekur að öll sveitarfélögin miðla upplýsingum til íbúa í gegnum heimasíðu og mörg nýta samfélagsmiðla í sama tilgangi.

Vinnuhópurinn velti því upp hvort ástæða væri til að bæta við X. kafla ákvæði um heimild ákveðins fjölda/hlutfalls íbúa til að setja málefni á dagskrá sveitarstjórna. Ákvæði af því tagi eru í lögum allra hinna norrænu ríkjanna ef Danmörk er frátalin. Heimildir innan norræna sveitarfélagasambanda herma að ákvæðið hafi ekki reynst sérstaklega vel í framkvæmd. Sænsk úttekt hefur leitt í ljós að fremur en að stuðla að nýjungum eins og upphaflegt markmið þess hafi verið hafi íbúar aðallega nýtt sér ákvæðið til þess að beita sér fyrir því að ákvarðanir sveitarstjórnar næðu ekki fram að ganga, t.a.m. um sameiningu skóla innan sveitarfélaga.⁸

3.2 Lagabreytingartillögur

3.2.1 102. gr. Réttur íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags.

- 102. gr. *Réttur íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags.*
- Sveitarstjórn skal leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóta þjónustu þess

⁸ (Sveriges Kommuner och Regioner, 2024)

möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar.

- Stuðla má að þátttöku og áhrifum m.a. með:
1. virkri upplýsingagjöf til íbúa,
 2. því að skilgreina markvissa samráðsferla, þar sem fram komi m.a. upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttað, svigrúm og möguleikar íbúa og þjónustunotenda til áhrifa í einstökum samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu,
 3. skipun íbúa- og notendaráða,
 4. því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og almenna íbúa,
 5. samstarfi við þjónustunotendur og íbúa sem vilja vinna í þágu samfélagsins í sveitarfélögum.

Í því skyni að stuðla að farsælu samráði er talið mikilvægt að sveitarfélög skilgreini markvissa samráðsferla með meginreglum, m.a. um hvert sé markmið samráðsins og verklag við framkvæmd þess.

Æskilegt er að meginreglurnar feli annars vegar í sér upplýsingar um ábyrgð og hlutverk mismunandi hagsmunaaðila í samráði og hins vegar upplýsingar um verkaskiptingu á milli kjörinna fulltrúa og starfsmanna. Sveitarfélögum er síðan í sjálfsvald sett að skilgreina í hverju markvisst samráð felist með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum og viðhorfum enda þurfa slíkir ferlar að vera raunsæir og framkvæmanlegir.

Samráðsferlarnir geta skilgreint svigrúm íbúa til áhrifa í mismunandi málaflokkum, hvenær í ferlinu samráðið skuli fara

fram, hvaða upplýsingagjöf sé nauðsynleg til að íbúar og þjónustunotendur geti tekið upplýsta afstöðu, hvernig ná eigi til ólíkra hópa innan sveitarfélagsins, hvernig samráði verði fylgt eftir og endurgjöf veitt að samráði loknu. Með því er skapaður sameiginlegur skilningur sveitarstjórna og íbúa á þeim hlutverkum sem hvor hópur um sig gegnir í viðkomandi samráðsferli og hvaða væntingar íbúar geta haft til áhrifa með þátttöku sinni.

Tekið er fram að ákjósanlegast sé að samráð við íbúa og þjónustunotendur fari fram á undirbúningsstigi enda er talið að þátttaka og áhrif séu yfirleitt áhrifaríkust í upphafi ákvarðanatökuferils. Er slíkt í samræmi við 22. gr. finnsku sveitarstjórnarlaganna nr. 410/2015.

Á grundvelli sjálfstjórnar sinnar hafa sveitarfélög vítt svigrúm til tilhögunar og framkvæmdar samráðs við íbúa og þjónustuþega og er því ekki um skyldu að ræða, enda geta sveitarfélög kosið að fara aðra leið við íbúasamráð en mælt er fyrir um í ákvæðinu. Framangreindar breytingar eru hins vegar í takt við þróun íbúasamráðs á hinum Norðurlöndunum og telur vinnuhópurinn þær vera til þess fallnar að auka skilvirkni þess, þekkingu og skilning íbúa á starfsemi sveitarfélagsins.

3.2.2 104. gr. Opinber gagnaveita um fjármál sveitarfélaga.

1. mgr. 104. gr. breytist og verði svohljóðandi:

- ☐ Ráðuneytið og Samband Íslenskra sveitarfélaga skulu í samstarfi við Hagstofu Íslands tryggja að upplýsingar um fjármál sveitarfélaga og önnur mikilvæg atriði sem þau varða verði gerðar aðgengilegar almenningi í opnum rafrænum gagnagrunni eða með sambærilegum hætti.

3.2.3 105. og 106. gr. Borgarafundir og íbúáping.

Lagt er til að ákvæði 105. og 106. gr. laganna, sem mæla fyrir um borgarafundi og íbúáping, verði felld brott.

Sveitarfélögum hafa vítt svigrúm um hvernig þau haga samráði við íbúa sína og þykir því ekki þörf á að tiltaka þær leiðir sem mælt er fyrir um í ákvæðunum. Þar sem ályktanir eða niðurstöður borgarafunda og íbúápinga eru ekki bindandi fyrir sveitarstjórn þykir óþarft að mæla fyrir framkvæmd þeirra með jafn ítarlegum hætti og gert er í nógildandi ákvæðum, enda er í 107. gr. nógildandi laga mælt fyrir um hvernig fari skuli með atkvæðagreiðslu meðal íbúa sveitarfélagsins, hvort sem hún er bindandi eða ekki. Samhliða brottfellingu 105. gr. yrði jafnframt 1. mgr. 108. gr. laganna felld brott, þar sem mælt er fyrir um frumkvæði íbúa til þess að óska borgarafundar.

4. Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa

4.1 Greinargerð

Verkefnisstjórn um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa leggur til að skoðað verði hvort ástæða sé til að rýmka ákvæði 11. gr. sveitarstjórnarlaga um fjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum í þeim tilgangi að draga úr álagi, einkum meðal kjörinna fulltrúa í fámönnum og meðalfámönnum sveitarfélögum.

Í lagagreinininni er kveðið á um að fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn skuli standa á oddatölu og vera innan eftirtalinna marka:

1. Þar sem íbúar eru undir 2.000: 5–7 aðalmenn.
2. Þar sem íbúar eru 2.000–9.999: 7–11 aðalmenn.
3. Þar sem íbúar eru 10.000–49.999: 11–15 aðalmenn.
4. Þar sem íbúar eru 50.000–99.999: 15–23 aðalmenn.
5. Þar sem íbúar eru 100.000 eða fleiri: 23–31 aðalmenn.

Ekki er þó skylt að fækka eða fjölga aðalmönnum í sveitarstjórn fyrr en íbúatala hefur verið hærri eða lægri en viðmiðunarmörkin í fjögur ár samfelld, talið frá næstu áramótum fyrir almennar kosningar í sveitarstjórn. Hvergi er í lögunum að finna ákvæði um hvenær/hvernig sveitarstjórn taki ákvörðun um að fækka eða fjölga kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn.

Norræn löggjöf gerir almennt ráð fyrir því að mælt sé fyrir um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn í samþykkt viðkomandi sveitarstjórnar. Norsk, finnsk og grænlensk sveitarstjórnarlög kveða á um að sveitarstjórn skuli taka ákvörðun um fjölgun/fækkun fulltrúa í sveitarstjórnnum fyrir lok næsta árs á

undan kosningaári. Í sænskum sveitarstjórnarlögum er frestur til að taka ákvörðun um breytingu á fjölda fulltrúa til loka febrúar á kosningaári og í dönsku lögunum er fresturinn til 1. ágúst á kosningaári. Vinnuhópnum þykir eðlilegt að færa ákvæði af þessu tagi inn í íslensku lögin og miða við að ákvörðun um fjölgun eða fækkun fulltrúa sé tekin í lok næsta árs á undan kosningaári með hliðsjón af tímasetningu kosninga á Íslandi.

Greining vinnuhópsins staðfestir niðurstöðu verkefnisstjórnar um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa um sérstöðu íslenskra sveitarstjórna í norrænum og raunar evrópskum samanburði. Íslenskir fulltrúar í sveitarstjórnnum eru að meðaltali yngri en kjörnir fulltrúar í öðrum norrænum sveitarstjórnnum, hlutfall kvenna er hæst á Íslandi af öllum Norðurlandabjóðunum (tæplega 51%), atvinnuþátttaka kjörinna fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum á almennum vinnumarkaði er hlutfallslega meiri og fulltrúarnir verja að meðaltali fleiri vinnustundum í vinnu fyrir sveitarstjórnirnar heldur en fulltrúar í sveitarstjórnnum annarra norrænna ríkja.

Snúið er að bera saman ákvæði norrænna laga um fjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum. Helsta hindrunin felst í ólíku stjórnskipulagi í löndunum, t.a.m. eru þrjú stjórnsýslustig í flestum hinna landanna og íbúar í hverju sveitarfélagi eru að meðaltali mun fleiri en á Íslandi. Athygli vekur að hlutverk sveitarstjórna í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er frábrugðið hlutverki sveitarstjórna á Íslandi og í Danmörku að því leyti að þær sinna aðallega almennri stefnumótun og taka færri stjórnvaldsákvörðanir en í hinum löndunum tveimur. Með sama hætti kveða sveitarstjórnarlög í löndunum þremur ekki á um hámarksfjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum ólíkt sveitarstjórnarlögum á Íslandi, í Danmörku, Grænlandi og

Færeyjum. Íslenskar sveitarstjórnir eru að meðaltali fámennari miðað við íbúafjölda en aðrar norrænar sveitarstjórnir.

Íslenskar sveitarstjórnir eru raunar næst fámennustu sveitarstjórnir í Evrópu með sjö fulltrúa að meðaltali á eftir ungverskum sveitarstjórnnum með 5,3 fulltrúa að meðaltali. Meðalfjöldi fulltrúa í sveitarstjórnnum í Danmörku er 24,8, í Noregi 26,2, í Finnlandi 30,5 og Svíþjóð 43,8.⁹

Með hliðsjón af ofangreindu kemur ekki á óvart að þrír fulltrúar af fjórum fulltrúum í íslenskum sveitarstjórnnum eigi erfitt með að samþætta starf kjörins fulltrúa þátttöku í almennum vinnumarkaði og einkalífi. Ríflega helmingur (58%) telur sig hafa verið undir miklu álagi í langan tíma vegna starfa sinna í sveitarstjórn. Athygli vekur mikið álag á fulltrúa í sveitarfélögum með 500 til 1.000 íbúa og hefur sú niðurstaða verið tengd því að mörg sveitarfélög með þennan íbúafjölda sinni þjónustu fyrir enn fámennari sveitarfélög. Hvergi á Norðurlöndunum er jafn mikil endurnýjun í sveitarstjórnnum og á Íslandi (6/10). Nokkuð meiri endurnýjun er meðal kvenna (7/10) heldur en karla (5/10)¹⁰.

Vinnuhópurinn er sammála því mati verkefnisstjórnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa að fjölgun fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum gæti dregið úr álagi og þar með háu endurnýjunarhlutfalli meðal kjörinna fulltrúa, einkum kvenna. Að sama skapi gæti fjölgun fulltrúa kjörinna stuðlað að vandaðri ákvarðanatöku, virkara lýðræði með þátttöku fulltrúa fleiri minnihlutahópa og auðveldari mönnun kjörinna fulltrúa í

⁹ (Innviðaráðuneyti, 2022)

¹⁰ (Innviðaráðuneyti, 2022)

fastanefndir. Á móti kemur að fjölgun fulltrúa myndi óneitanlega stuðla að óskilvirkari ákvarðanatöku og auknum kostnaði sveitarfélaga. Hægt er að nefna sem dæmi að kostnaður sveitarfélags eins og Dalvíkurbyggðar (1.906 íbúar) við að fjölga fulltrúum um 2 myndi samkvæmt viðmiðunartöflu Sambands íslenskra sveitarfélaga um kjör sveitarstjórnarfulltrúa¹¹ nema um 500.000 kr. á mánuði með launatengdum gjöldum. Með sama hætti gæti reynst erfitt að manna fjölmennari sveitarstjórnir innan fámennra sveitarfélaga.

Nýting sveitarfélaganna á fyrirliggjandi svigrúmi til að taka ákvörðun um fjölda kjörinna fulltrúa gefur sterkar vísbendingar um hvort nauðsynlegt sé að rýmka ákvæði sveitarstjórnarlaga um fjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum. Sveitarstjórnarlög kveða á um að sveitarfélög með undir 2.000 íbúum hafi svigrúm til 5-7 kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn. Með hliðsjón af fjölda sveitarfélaga í þessum hópi ákvað verkefnisstjórnin að skipta þessum hópi niður í tvo hópa í greiningu sinni, þ.e. sveitarfélög með undir 1.000 íbúa og sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 1.000 til 2.000. Niðurstaðan leiddi í ljós að aðeins 6 af 29 sveitarfélögum með undir 1.000 íbúa nýta svigrúm sitt til 7 fulltrúa í sveitarstjórn til fulls. Hins vegar nýta 10 af 12 sveitarfélögum með 1.000-2.000 íbúa svigrúm sitt til 7 fulltrúa til fulls. Raunar nýta hin sveitarfélögin tvö tímabundna undanþágu ráðuneytisins til 9 fulltrúa í sveitarstjórn í tengslum við sameiningu sveitarfélaga.

Sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 2.000 til 9.999 hafa svigrúm til 7-11 kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn samkvæmt gildandi

¹¹ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2024)

sveitarstjórnarlögum. Aðeins eitt af 15 sveitarfélögum í þessum hópi nýtir sér fullt svigrúm til 11 fulltrúa í sveitarstjórn. Sveitarfélög með íbúafjölda á bilinu 10.000 til 49.999 hafa svigrúm til 11-15 kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn. Ekkert sveitarfélaganna 7 í þessum hópi nýtir sér fullt svigrúm til 15 fulltrúa í sveitarstjórn. Raunar hafa öll sveitarfélögin valið að nýta aðeins lágmarksfjölda 11 fulltrúa í sveitarstjórn. Ekkert sveitarfélag á landinu fyllir næsta flokk sveitarfélaga með íbúafjölda á bilinu 50.000 til 99.999. Næst því að fylla þennan flokk sveitarfélaga er Kópavogsbær með hátt í 40.000 íbúa. Síðast en ekki síst nýtir ekkert sveitarfélag sér svigrúm sveitarfélaga með yfir 100.000 íbúa til 31 fulltrúa í sveitarstjórn. Raunar fyllir aðeins höfuðborgin Reykjavíkurborg þennan flokk með 23 borgarfulltrúa lágmarki.

Með hliðsjón af ofangreindu telur vinnuhópurinn ekki ástæðu til að mæla með því að ákvæði sveitarstjórnarlaga um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn verði rýmkuð. Þó er vert að vekja athygli á nýtingu svigrúmsins sveitarstjórna í flokki sveitarfélaga með 1.000 til 2.000 íbúa til fjölda fulltrúa.

Nærtækast er að vísa í viðmið Sambands íslenskra sveitarfélaga um laun kjörinna fulltrúa sem hlutfall af þingfararkaupi í tengslum við mat á hugsanlegan kostnaði sveitarfélaga af þessari stærð við fjölgun fulltrúa. Samkvæmt því ættu laun kjörinna fulltrúa í sveitarfélögum með 501-1.500 íbúa að vera bilinu 124.500 – 190.000 kr. og laun kjörinna fulltrúa í sveitarfélögum með 1.501-3.000 íbúa að vera á bilinu 170.000 – 236.000 kr. miðað við 1. janúar árið 2024.¹² Ofan á

¹² (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2024)

upphæðina bætist svo um 25% kostnaður vegna launatengdra gjalda.

Rétt er að taka fram að með tilvísun til ákvæða Evrópusáttmála um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga og Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands um sjálfstæði sveitarfélaga taka íslenskar sveitarstjórnir sjálfar ákvörðun um fyrirkomulag og greiðslur til fulltrúa í sveitarstjórnnum. Kveðið er á um skyldu sveitarstjórna til að til að ákveða hæfilega þóknun til sveitarstjórnarmanna fyrir störf þeirra í 32. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjárhagsleg áhrif þess að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum ráðast því af ákvörðun sveitarstjórna um fyrirkomulag og upphæð greiðslna til sveitarstjórnarfulltrúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Í kjarakönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram greiðslur miðist ýmist við ofangreind viðmið sambandsins um hlutfall af þingfararkaupi á hverjum tíma, fasta fjárhæð í takt við launavísitölu, ákvörðun sveitarstjórnar eða tengingu við önnur laun/launataxta. Nokkur fylgni virðist vera milli íbúafjölda og fyrirkomulags greiðslna til kjörinna fulltrúa. Í fámennustu sveitarfélögunum er algengast að kjörnum fulltrúum sé greidd ákveðin upphæð fyrir hvern fund. Í sveitarfélögum með fleiri íbúa er ýmist greidd föst mánaðarleg upphæð, föst mánaðarleg upphæð og ákveðin greiðsla fyrir hvern fund eða aðeins greitt fyrir hvern fund. Aðeins í fjölmennasta sveitarfélaginu Reykjavíkurborg eru kjörnum fulltrúum greidd full laun og nema grundvallar mánaðarlaun borgarfulltrúa 1.014.454 kr.¹³

Greiðslur vegna einstakra funda námu samkvæmt kjarakönnuninni á bilinu 9.000 kr. upp í 50.000 kr. og fóru

¹³ (Reykjavíkurborg, 2024)

greiðslur hækkandi með fjölda íbúa í sveitarfélagi. Algengast var að laun kjörinna fulltrúa væru á bilinu á bilinu 1.00.000 kr. til 149.000 kr. sama ár¹⁴.

4.2 Lagabreytingatillögur

4.2.1 11. gr. Fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn.

Við 11. gr. verði bætt við nýrri málsgrein, nr. 3, svohljóðandi:

- ☐ Sveitarstjórn skal taka ákvörðun um fækkun eða fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa fyrir lok árs á undan næsta kosningaári til sveitarstjórna.

Telur vinnuhópurinn eðlilegt að viðmið séu sett um hvernig sveitarstjórnir beri sig að við fækkun eða fjölgun fulltrúa og að kveðið sé á um slíkt í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Fjöldi fulltrúa er ákveðinn í samþykkt, sbr. 1. mgr. 11. gr. sveitarstjórnarlaga, sem þarfnast tveggja umræðna sveitarstjórnar með a.m.k. einnar viku millibili, sbr. 18. gr. sveitarstjórnarlaga. Breyting á fjölda fulltrúa fæli því í sér breytingu á samþykkt sveitarfélags sem þyrfti tvær umræður í sveitarstjórn og væri samþykktin síðan send ráðuneytinu til staðfestingar.

¹⁴ (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2022)

5. Endurskoðun kjaraákvæða sveitarstjórnarlaga

5.1 Greinargerð

Tvær greinar sveitarstjórnarlaga hafa að geyma mikilvægustu ákvæði laganna um kjör fulltrúa í sveitarstjórn.

Eins og áður hefur komið fram er sveitarstjórnnum skylt að ákveða hæfilega þóknun til fulltrúa í sveitarstjórnnum í 32. gr. sveitarstjórnarlaga, sem hljómar svo:

Skylt er sveitarstjórn að ákveða hæfilega þóknun til sveitarstjórnarmanna fyrir störf þeirra. Sé um langan veg að fara milli heimilis sveitarstjórnarmanns og fundarstaðar sveitarstjórnar skal einnig ákveða hæfilega greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar sé um hann að ræða.

Nú tekst sveitarstjórnarmaður ferð á hendur í þágu sveitarfélagsins samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar og á hann þá rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar.

Sveitarstjórn er heimilt að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarmanna samkvæmt þessari grein, svo sem varðandi lífeyrissjóði, fæðingarorlof og biðlaun.

Sveitarstjórnarmaður má ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli þessarar greinar.

Sveitarstjórnnum er því til viðbótar gert skylt að ákveða kjörnum fulltrúum í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags hæfilega þóknun í 51. gr. sveitarstjórnarlaga. Sveitarstjórn er með sama hætti heimilt að ákveða að greiða áheyrnarfulltrúum

þóknun fyrir störf þeirra í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélagsins.

Svipuð ákvæði um skyldu sveitarstjórna til ákvarða kjörnum fulltrúum viðeigandi þóknun er að finna í norskum, sænskum og finnskum sveitarstjórnarlögum. Danir skera sig úr öðrum Norðurlandapjóðum að því leyti að fjármála- og innanríkisráðherra Danmerkur setur miðlægar reglur um greiðslur til kjörinna fulltrúa fyrir þátttöku í fundum, námskeiðum og öðrum störfum fyrir viðkomandi sveitarstjórn.

Danski ráðherrann ákvarðar einnig sérstakar greiðslur til formanna og varaformanna nefnda ásamt annarra aðila vegna trúnaðarstarfa þeirra fyrir sveitarfélagið. Í hinum löndunum þremur er fulltrúum í sveitarstjórn gróflega skipt niður í almenna fulltrúa (aðeins í sveitarstjórn) og sérstaka fulltrúa (með formennsku eða sérstaka aðra ábyrgð). Ráðast kjör kjörinna fulltrúa af því hvorum hópnum þeir tilheyra og má af hljóðan viðeigandi laga ráða að töluverður munur er á skyldum og kjörum hópanna tveggja. Sem dæmi er hægt að nefna að í norsku, sænsku og finnsku lögunum kemur fram að kjörnir fulltrúar í síðarnefnda hópnum njóti sömu kjara og starfsfólk viðkomandi sveitarfélags.

Nokkrar ástæður eru fyrir því að erfitt er að bera saman kjör fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum og annarra norræna sveitarstjórna. Ein þeirra felst í því að algengt er að kveðið sé á um ýmsar sérstakar greiðslur í öðrum norrænum sveitarstjórnarlögum. Þar má nefna ákvæði danskra laga um svokallaðar barnagreiðslur til kjörinna fulltrúa með börn undir

10 ára á framfæri, ákvæði norskra laga um svokallað frikþóp¹⁵ og einstök ákvæði um tengsl kjara sveitarstjórnarfólks við íbúafjölda í einstökum sveitarfélögum.

Þess má þó geta að almenn kjör kjörinna fulltrúa í dönskum sveitarstjórnnum námu 89.314 dkr. eða 1.784.047 ísl. kr. í sveitarfélögum með undir 80.000 íbúa yfir allt árið 2022. Sú upphæð samsvarar samtals ríflega 148.000 ísl.kr. mánaðarlaunum. Hægt er að nefna til samanburðar að algengast var að laun íslenskra sveitarstjórnarfulltrúa væru á bilinu 100.000 – 149.000 ísl.kr. á mánuði samkvæmt kjarakönnun sambandsins árið 2021. Alls nam árleg barnagreiðsla til hvers kjörins fulltrúa í dönskum sveitarstjórnnum með barn/börn undir 10 ára aldri á framfæri sínu 13.819 d.kr eða 276.034 ísl. kr. á árinu 2022.

Íslensk sveitarstjórnarlög kveða ekki sérstaklega á um að greiða beri formönnum nefnda og ráða hærri laun en öðrum fulltrúum í sveitarstjórnnum í íslenskum sveitarstjórnarlögum. Ekki er heldur jafn mikill munur á skyldum almennra fulltrúa og fulltrúa með sérstaka ábyrgð annars vegar á Íslandi og Danmörku og hins vegar í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi þar sem hlutverk sveitarstjórna minnir um margt á störf þinga. Engu að síður leiðir kjarakönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga í ljós að ríflega 60% svarenda (56 sveitarfélaga af 69 svöruðu könnuninni) greiddu formönnum 50% hærri greiðslur heldur en almennum fulltrúum í viðkomandi nefnd árið 2021.

Með hliðsjón af því að sveitarstjórnir taka sjálfar ákvörðun um laun fulltrúa í sveitarstjórnnum er ekki talið rétt að færa inn í

¹⁵ Kjörinn fulltrúi heldur launum sínum í aðalvinnu en sveitarfélagið greiðir vinnuveitandanum vinnutap vegna starfa viðkomandi fulltrúa í sveitarstjórn.

lögin ákvæði um að formenn nefnda og ráða fái hærri greiðslu fyrir störf sín en almennir fulltrúar. Engu að síður er lagt til að í lögnum verði áréttað að kjörnum fulltrúum verði ákvarðaðar greiðslur í samræmi við álag og ábyrgð í starfi. Með því verði stuðlað að sanngirni við mat á vinnuframlagi. Með hliðsjón af betri samgöngum og rýmri ákvæðum um þátttöku kjörinna fulltrúa í fundum sveitarstjórnar í gegnum fjarfundabúnað er jafnframt lagt til að ákvæði 32. gr. vegna greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar verði einfölduð.

Misjafnt er hvort norræn sveitarstjórnarlög kveða á um að kjörnum fulltrúum sé bætt upp tekjutap í annarri vinnu vegna funda/viðburða í tengslum við störf þeirra í sveitarstjórn. Að sama skapi er útfærsla slíkra ákvæða ólík á milli landa. Íslensk sveitarstjórnarlög kveða ekki á um bætur vegna vinnutaps í annarri vinnu vegna skyldna kjörinna fulltrúa fyrir sveitarstjórn og aðeins 5 af 56 sveitarfélögum í kjarakönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga greiddu kjörnum fulltrúum tapaðar launatekjur vegna ársins 2021.

Hér á landi hafa reglulega komið upp umræður um að eðlilegt sé að bæta kjörnum fulltrúum sem fá þóknun fyrir einstaka fundi upp vinnutap, t.a.m. í tengslum við landsþing og fjármálaráðstefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Sanngirnissjónarmið mæla með því að kjörnir fulltrúar verði ekki fyrir tekjutapi eða þurfi að nýta orlofsdaga til að sækja fundi af þessu tagi. Með sama hætti er ljóst að reglur um bætur vegna tekjutaps gætu stuðlað að því að kjörnir fulltrúar drægju úr annarri vinnu og hefðu betra svigrúm til að helga sig störfum í þágu sveitarstjórnarinnar. Síðast en ekki síst væri með því dregið úr álagi á kjörna fulltrúa. Með hliðsjón af ofangreindu leggur vinnuhópurinn til að fært verði inn í sveitarstjórnarlög ákvæði um að kjörnum fulltrúum í annarri

vinnu skuli bætt upp vinnu/tekjutap vegna starfa sinna fyrir sveitarfélagið í samræmi við reglur sveitarstjórnar þar um. Útfærsla greiðslna fyrir tekjutap í annarri vinnu myndi því vera á ábyrgð hvernar sveitarstjórnar fyrir sig og gæti t.a.m. falist í því að viðkomandi vinnuveitandi sendi reikning til sveitarstjórnar vegna vinnutaps sveitarstjórnarfulltrúa í aðalvinnu eða dregið væri af launum viðkomandi og hann fengi greiðslu frá sveitarfélaginu upp í töpuð vinnulaun. Ef fyrri leiðin væri valin þyrfti að taka ákvörðun um hvort einhvers konar þak væri á greiðslu til vinnuveitenda. Ef seinni leiðin væri valin þyrfti að taka ákvörðun um hvort að greiðslan væri miðuð við laun viðkomandi, meðallaun eða viðmið gagnvart öllum sveitarstjórnarfulltrúum óháð launum þeirra í viðkomandi starfi.

Vinnuhópnum þykir ekki ástæða til að tiltaka biðlaun sérstaklega í lögnum enda eigi þau tæpast við gagnvart öðrum kjörnum fulltrúum en í fullu starfi. Með hliðsjón af því að sveitarstjórnir taka ákvörðun um greiðslur til kjörinna fulltrúa er engu að síður ljóst að heimild til ákvörðunar biðlauna er fyrir hendi í lögnum. Ekki er vitað til að ákvæði um biðlaun sé að finna í lögum annarra evrópskra þjóða en Norðmanna.

Kjörnir fulltrúar með ung börn á framfæri eiga í Danmörku og Svíþjóð rétt á greiðslu til að koma til móts við útgjöld á borð við barnagæslu vegna funda fyrir viðkomandi sveitarfélag. Vinnuhópurinn telur að slíkar greiðslur geti verið til þess fallnar að draga úr álagi og þar með háu endurnýjunarhlutfalli meðal kjörinna fulltrúa með ung börn á framfæri. Á hinn bóginn er því varpað fram hvort slíkar bætur gætu stangast á við jafnréttissjónarmið með hliðsjón af því að aðrir kjörnir fulltrúar gætu borið sambærilega ábyrgð, t.a.m. gagnvart

fullorðnum foreldrum. Með hliðsjón af ofangreindu taldi vinnuhópurinn eðlilegt að sveitarstjórnir tækju sjálfar ákvörðun um greiðslur af þessu tagi.

Vinnuhópurinn leggur áherslu á að hlutverki kjörins fulltrúa í sveitarstjórn fylgi sívaxandi ábyrgð í takt við breytingar á sveitarstjórnarstiginu, hraðar samfélagsbreytingar og aðra ytri áhrifapætti. Með hliðsjón af því sé brýnt að sveitarstjórnir tryggi kjörnum fulltrúum sanngjörn laun og lögbundin réttindi til að veita þeim nægilegt svigrúm til að sinna vinnu sinni í þágu íbúa með fullnægjandi hætti. Vissulega fylgi því áskorun að ákvarða eigin laun og er í því sambandi bent á að hægt sé að styðjast við viðmið Sambands Íslenskra sveitarfélaga.

5.2 Lagabreytingartillögur

5.2.1 32. gr. Réttur til þóknunar o.fl.

- 32. gr. *Réttur til þóknunar o.fl.*
- ☐ Skytt er sveitarstjórn að ákveða hæfilega þóknun/laun til sveitarstjórnarfulltrúa fyrir störf þeirra með hliðsjón af álagi og ábyrgð í starfi.
- ☐ Sveitarstjórnarfulltrúi á rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar sem nauðsynleg eru vegna starfa hans í þágu sveitarfélagsins, samkvæmt reglum sveitarstjórnar.
- ☐ Sveitarstjórn er heimilt að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarfulltrúa samkvæmt þessari grein, svo sem um endurgreiðslu útlagðs kostnaðar og tapaðar launatekjur.
- ☐ Sveitarstjórnarfulltrúi má ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli þessarar greinar.

Leggur vinnuhópurinn til að í stað þess að kveðið verði á greiðslu ferða- og dvalarkostnaðar líkt og gert er í núgildandi 1.

og 2. mgr. ákvæðisins, verði mælt fyrir um að sveitarstjórnarfulltrúi eigi rétt til greiðslu hæfilegs ferða- og dvalarkostnaðar sem nauðsynlegur sé vegna starfa hans í þágu sveitarfélagsins, samkvæmt reglum sveitarstjórnar. Samræmist breytingin rýmri heimild sveitarstjórnarfulltrúa til þátttöku í fundum með rafrænum hætti en girðir þó ekki fyrir að greiddur sé ferðakostnaður kjörins fulltrúa þegar um langan veg sé að fara, enda geti sveitarstjórn ákveðið að slíkt sé nauðsynlegt í þágu starfa hans fyrir sveitarfélagið.

Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarfulltrúa samkvæmt þessari grein, svo sem um endurgreiðslu útlagðs kostnaðar og tapaðar launatekjur. Þá eru tiltekin félagsleg réttindi, svo sem lífeyrisréttindi og réttur til fæðingar- og foreldraorlofs, þegar tryggð með ákvæðum annarra laga og telur vinnuhópurinn því skjóta skökku við að mæla fyrir um rétt sveitarstjórnar til setningu sérstakra reglna þar að lútandi. Breytingin kemur þó ekki í veg fyrir að sveitarstjórn geti sett sér reglur sem mæla fyrir um aukinn rétt sveitarstjórnarfulltrúa til tiltekinna réttinda, umfram það sem lögbundið er.

6. Aðgangur sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum

6.1 Greinargerð

Verkefnisstjórn um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa leggur til að sveitarstjórnarlög kveði skýrt á um að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu, þeim sé veitt fræðsla af hálfu viðeigandi starfsmanna sveitarfélags eða öðrum sérfræðingum og öllum kjörnum fulltrúum verði tryggður aðgangur að hentugu húsnæði til að sinna skyldum sínum.

Vinnuhópurinn er sammála verkefnisstjórninni um nauðsyn þess að fulltrúum í sveitarstjórn sé tryggður aðgangur að tölvum. Kaup á slíkum búnaði geta verið afar kostnaðarsöm fyrir sveitarfélög. Hægt er að nefna sem dæmi um kostnað við tölvukaup að algeng vinnutölva í gegnum samninga Ríkiskaups kostar ríflega 170.000 kr. á verðlagi ársins 2024. Þar af leiðandi kosta 5 slíkar tölvur fyrir alla fulltrúa í sveitarstjórn fámenns sveitarfélags ríflega 850.000 kr. Af því leiðir að ekki er lagt til að sveitarfélög festi kaup á tölvum heldur tryggi einfaldlega kjörnum fulltrúum aðgang að þeim.

Hópurinn er sammála um nauðsyn þess að fulltrúum í sveitarstjórn sé tryggð aðstaða til að stunda vinnu sína fyrir sveitarstjórn, halda fundi og hitta íbúa vegna erinda þeirra. Með sama hætti er lögð áhersla á að sveitarstjórnir tryggi kjörnum fulltrúum nauðsynlegan stuðning til að gegna hlutverki sínu fyrir viðkomandi sveitarstjórn, t.a.m. nauðsynlega fræðslu og/eða þjálfun við notkun tækjabúnaðar.

Í samræmi við 2. lið 7. greinar Evrópusáttmála um sjálfstæði sveitarfélaga um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum er brýnt að kveðið sé á um greiðslu útlagðs kostnaðar til kjörinna fulltrúa svo sem vegna aksturs, síma- og netnotkunar, starfsþróunar, handleiðslu og andlegs stuðnings vegna starfa viðkomandi í þágu sveitarfélagsins.

Vinnuhópurinn leggur einnig til að 28. gr. sveitarstjórnarlaga um aðgang kjörinna fulltrúa að upplýsingum og þagnarskyldu sé breytt með hliðsjón af því að aðgangur að gögnum sé í fæstum tilvikum lengur bundinn aðgangi að tilteknu húsnæði.

Í gildandi lögum hljóðar greinin svo:

Vegna starfa sinna í sveitarstjórn á sérhver sveitarstjórnarmaður rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu sveitarfélags og varða málefni sem komið geti til umfjöllunar í sveitarstjórn.

Sveitarstjórnarmaður skal eiga eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur.

Sveitarstjórn skal í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá afhent afrit gagna sem falla undir 1. mgr. og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs að skrifstofu og stofnunum sveitarfélags skv. 2. mgr.

Sveitarstjórnarmenn skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verði áskynja í starfi sínu og leynt eigi að fara samkvæmt lögum eða eðli máls. Þagnarskylda helst þótt látið sé af starfi.

6.2 Lagabreytingartillögur

6.2.1 28. gr. Aðgangur að gögnum og þagnarskylda.

- 28. gr. Aðgangur að gögnum og þagnarskylda.

- ☐ Vegna starfa sinna í sveitarstjórn á sérhver sveitarstjórnarfulltrúi rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnsýslu sveitarfélags og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar í sveitarstjórn.
- ☐ Sveitarstjórnarfulltrúa skal tryggður fullnægjandi aðgangur að gögnum og upplýsingum skv. 1. mgr., í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur.
- ☐ Sveitarstjórn skal í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til að fá afhent afrit gagna sem falla undir 1. mgr. og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs skv. 2. mgr.
- ☐ Sveitarstjórnarfulltrúar skulu gæta trúnaðar um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt ákvæðum X. kafla stjórnsýslulaga.

Vinnuhópurinn er sammála um að eðlilegt sé að endurskoða ákvæði greinarinnar með hliðsjón af því að nú til dags séu gögn yfirleitt rafræn og tengist því ekki lengur með jafn beinum hætti og áður aðgangi að skrifstofum og stofnunum. Hins vegar sé enn mikilvægt að skýrt sé kveðið á um hvernig fyrirkomulagi og framkvæmd aðgangs sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum verði háttað í samþykkt um stjórn sveitarfélags. Ekki er talið nauðsynlegt að mæla ítarlega fyrir um hvað skuli koma þar fram, enda koma ýmis sjónarmið þar að lútandi fram í fyrirmynd að samþykkt um stjórn sveitarfélags, sem gefin er út af ráðuneyti sveitarstjórnarmála.

6.2.2 33. gr. a.

- [33. gr. a. *Réttur til aðstöðu og aðbúnaðar.*
- ☐ Vegna starfa sinna í sveitarstjórn á sérhver sveitarstjórnarfulltrúi rétt á viðeigandi aðstöðu og

aðbúnaði til að geta sinnt þeim skyldum sem á honum hvíla.

Leggur starfshópurinn til nýs ákvæðis, á eftir 33. gr. og á undan 34. gr., gr. 33. a., þar sem kveðið verði á um viðeigandi aðstöðu og aðbúnað fyrir sveitarstjórnarfulltrúa til þess að þeir geti sinnt þeim skyldum sem á þeim hvíla og nálgast upplýsingar um málefni sem komið geta til umfjöllunar í sveitarstjórn.

Ákvæðið mælir ekki fyrir um hvað teljist viðeigandi til þess að sveitarstjórnarfulltrúinn geti sinnt starfi sínu, heldur er sveitarstjórnnum í sjálfsvald sett að útfæra hvernig sá aðbúnaður og aðstaða sé eftir staðbundnum þörfum og getu hvers sveitarfélags.

7. Samantekt

Örar samfélagsbreytingar valda því að nauðsynlegt er að endurskoða lög á borð við sveitarstjórnarlög með reglubundnum hætti. Vinnuhópi tvö var falið að rýna ákvæði gildandi sveitarstjórnarlaga um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla, upplýsingagjöf og íbúasamráð, fjölda kjörinna fulltrúa, kjör og aðgang kjörinna fulltrúa að gögnum sveitarfélaga við yfirstandandi endurskoðun laganna.

Óhætt er að segja að umtalsverðar breytingar hafi orðið á sveitarstjórnarstiginu, hlutverki sveitarfélaga og væntingum íbúa til starfsemi þeirra svo ekki sé minnst á tækniframfarir á sviði upplýsingatækni og annarra sviða frá því að lögin tóku gildi 1. janúar árið 2012. Með hliðsjón af því leggur vinnuhópurinn til nokkrar breytingar á lögnum.

Vinnuhópurinn gerir reyndar ekki tillögu að nýju lagaákvæði um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla þó bent sé á ákjósanlegt sé að bæta aðgengi almennings að þeim á miðlægum vettvangi. Meginástæðan fyrir því er að ólík ákvæði gilda um birtingu stjórnvaldsfyrirmæla og ekki er fyrir hendi rafrænn vettvangur til að birta stjórnvaldsfyrirmæli allra sveitarfélaga með aðgengilegum hætti á einum stað. Stjórnvöld eru engu að síður hvött til þess að nýta sér samráðsvettvang ríkis og sveitarfélaga á sviði upplýsingatækni til þess að skapa sameiginlegan vettvang af þessu tagi innan vébanda island.is til hægðarauka fyrir almenning.

Tíundi kafli sveitarstjórnarlaga um upplýsingagjöf og samráð sveitarfélaga við íbúa fól í sér nýjung í sveitarstjórnarlögum við gildistöku laganna árið 2012. Eðlilegt er að lagðar séu til breytingar á þessum kafla með hliðsjón af hraðri þróun á þessu sviði á síðustu tólf árum. Ein helsta breytingin felst í því

að lagt er til að dæmum um einstakar samráðsleiðir sé fækkað, þ.m.t. að greinar 105.-106 um íbúafundi og íbúafélag falli brott. Þykir skjóta skökku við að nefna og skilgreina margar samráðsleiðir sérstaklega í lögunum, þar sem samráðsleiðir bæði úreldast og þróast hratt.

Á hinn bóginn leggur vinnuhópurinn áherslu á markvissa upplýsingagjöf og samráð við almenning og einstaka hópa, ásamt nauðsynlegri eftirfylgni. Lagt er til að sveitarfélögin skilgreini samráðsferla og tækifæri íbúa og annarra þjónustunotenda til áhrifa. Með sama hætti verði haldið til haga ákvæði laganna um skipun íbúa- og notendaráða. Áfram verði starfsemi sveitarfélaga skipulögð eftir staðbundnum forsendum í samráði við svæðisbundin íbúaráð, heimastjórnir og íbúaráð. Síðast en ekki síst leggur vinnuhópurinn til að orðalag 104 gr. sveitarstjórnarlaga um opinbera gagnaveitu verði skerpt til að skýrt komi fram að um viðvarandi verkefni sé að ræða.

Vinnuhópurinn tekur undir með verkefnisstjórn um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa um að fjölgun fulltrúa í sveitarstjórnnum gæti dregið úr álagi og mikilli endurnýjun fulltrúa í sveitarstjórnnum, einkum kvenna. Íslenskar sveitarstjórnir eru að meðaltali fámennari, skipaðar yngri fulltrúum og eyða meiri tíma í störf sín fyrir sveitarfélögin en aðrar norrænar sveitarstjórnir. Með hliðsjón af því að fæstar sveitarstjórnir nýta til fulls svigrúm sitt til fjölda fulltrúa, er ekki lögð til breyting á 11. gr. sveitarstjórnarlaga um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn. Þó er vakin athygli á því hversu algengt er að sveitarstjórnir sveitarfélaga með 1.000 til 2000 íbúa nýti svigrúm sitt til fjölda kjörinna fulltrúa til fulls.

Önnur norræn löggjöf kveður á um hvernig sveitarstjórnir bera sig að við breytingar á fjölda fulltrúa í sveitarstjórn innan

svigrúms viðkomandi laga. Ekkert slíkt ákvæði er að finna í íslensku lögunum. Vinnuhópurinn telur eðlilegt að færa ákvæði þessa efnis inn í íslensk sveitarstjórnarlög og miða við að ákvörðun viðkomandi sveitarstjórnar, um breytingu á fjölda fulltrúa í sveitarstjórn, hafi verið færð inn í samþykkt sveitarfélags fyrir lok næsta árs á kosningaári.

Í 32. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um skyldu sveitarstjórna til að ákveða hæfilega þóknun til fulltrúa í sveitarstjórn fyrir störf þeirra. Vinnuhópurinn leggur til að orðalagi greinarinnar verði breytt á þann veg að kjörnum fulltrúum verði ákvarðaðar greiðslur í samræmi við álag og ábyrgð í starfi. Markmiðið með breytingunni er að ýta undir að þóknun sveitarstjórnarfulltrúa verði ákvörðuð með hliðsjón af starfsskyldum þeirra, t.d. formennska í ráði eða önnur sérstök ábyrgð. Með hliðsjón af betri samgöngum og rýmri ákvæðum um þátttöku kjörinna fulltrúa í fundum sveitarstjórnar í gegnum fjarfundabúnað er jafnframt lagt til ákvæði greinarinnar um greiðslu ferða- og dvalarkostnað verði einfölduð.

Í sveitarstjórnarlögum er ekki kveðið á um að fulltrúum í sveitarstjórnnum sé bætt upp vinnutap, t.a.m. í tengslum við landsþing og fjármálaráðstefnu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Vinnuhópurinn leggur til að fært verði inn í sveitarstjórnarlög ákvæði þess efnis sveitarstjórnnum sé heimilt að setja sér reglur um hvernig kjörnum fulltrúum verði bætt upp vinnu/tekjutap. Útfærsla greiðslna fyrir tekjutap í annarri vinnu yrði því á ábyrgð hvernar sveitarstjórnar fyrir sig.

Vinnuhópurinn telur ekki þörf á sérstöku ákvæði þess efnis að tryggja beri kjörnum fulltrúum félagsleg réttindi launafólks á borð við lífeyri og fæðingarorlof enda séu slík réttindi þegar tryggð með ákvæðum annarra laga. Ekki sé heldur ástæða til að nefna rétt til biðlauna sérstaklega í lögunum. Hópurinn telur

ekki rétt að færa inn í lögin ákvæði um svokallaðar barnagreiðslur enda gæti slíkt stangast á við jafnréttissjónarmið í ljósi þess að aðrir fulltrúar gætu borðið annars konar fjölskylduábyrgð. Þá sé ljóst að sveitarstjórnir hafi sjálfar heimild til að setja sér reglur um slíkar greiðslur.

Brýnt er að kjörnum fulltrúum séu búnar viðunandi aðstæður til að sinna vinnu sinni. Vinnuhópurinn leggur til að kjörnum fulltrúum sé í 32. gr. sveitarstjórnarlaga tryggður aðgangur að aðstöðu og aðbúnaði til að stunda vinnu sína fyrir sveitarstjórn, m.a. til að halda fundi, hitta íbúa í tengslum við erindi þeirra til sveitarstjórnarinnar og nálgast viðeigandi gögn. Síðast en ekki síst sé kjörnum fulltrúum í samræmi við Evrópusáttmála um sjálfstæði sveitarfélaga tryggð endurgreiðsla á útlagðs kostnaðar á borð við kostnaðar við sím- og netnotkun.

Sveitarstjórnarlög kveða á um að fulltrúar í sveitarstjórnnum skuli eiga eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum sveitarfélags í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur. Vinnuhópurinn lítur svo á að eðlilegt sé að endurskoða ákvæðið í ljósi þess að gögn séu yfirleitt rafræn og tengist því ekki lengur með jafn beinum hætti aðgangi að skrifstofum og stofnunum og áður. Lagt er til að orðalag ákvæðisins verði uppfært í samræmi við nýja tíma.

8. Verkefni

Vinnuhópurinn fór í gegnum eftirfarandi verkefni í yfirferð sinni.

Birting reglna og fyrirmæla sveitarfélaga

Verkefnið

- Taka þarf saman þau lagaákvæði sem fjalla um birtingu á reglum og stjórnvaldsfyrirmælum sveitarfélaga.
- Taka þarf afstöðu til þess hvaða reglur og stjórnvaldsfyrirmæli sveitarfélaga ber að birta, þ.e. hvort gera þarf greinarmun á efni sem sveitarfélögum er skylt að birta og því efni sem sveitarfélögum er heimilt að birta.
- Kanna þarf möguleika á því að sveitarfélög geti birt reglur og stjórnvaldsfyrirmæli með hagkvæmum og rafrænum hætti.
- Gera þarf greiningu á kostnaði og mögulega leggja til aðrar lausnir.

Endurskoðun X. kafla sveitarstjórnarlaga um upplýsingagjöf og samráð sveitarfélaga við íbúa

Verkefni

- Leggja mat á ákvæði 102. gr. til 104. gr. sveitarstjórnarlaga sem mæla fyrir um skyldur sveitarfélaga til að upplýsa íbúa um málefni í stjórnsýslu sveitarfélaga og draga fram rök með og á móti því að lögfest verði ákvæði sem mælir fyrir því með skýrari hætti hvaða mál og upplýsingar sveitarfélögum ber að kynna fyrir íbúum sínum.

- Afla upplýsinga um reynslu sveitarfélaga á þeim úrræðum sem mælt er fyrir um í X. kafla sveitarstjórnarlaga til að eiga samráð við íbúa, svo sem borgaraþing, íbúaðing og íbúakosningar.
- Leggja mat á hvort tilefni sé til að gera breytingar á ákvæðum laganna er snúa að samráði við íbúa.
- Draga fram rök með og á móti því að skylda sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa í því skyni að auka gagnsæi og traust milli hópa.

Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa

Verkefni

- Greina þarf rök með og á móti tillögu verkefnastjórnar um fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa.
- Leggja mat á fjárhagsleg áhrif þess að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum.
- Taka til skoðunar hvort að kveða megi skýrar á um hvernig sveitarstjórn tekur ákvörðun um að fækka eða fjölga kjörnum fulltrúum í sveitarstjórnarlögum.

Endurskoðun á kjaraákvæðum sveitarstjórnarlaga

Verkefni

- Afla þarf frekari upplýsinga og gera kostnaðarmat vegna eftirfarandi tillögur verkefnastjórnar um bættar aðstæður kjörinna fulltrúa:
- Að hlutfall launa fyrir almenna setu og sérstaka ábyrgð verði ákvarðað með sama hætti og í norrænum sveitarstjórnarlögum
- Kjörnum fulltrúum verði bætt tekjutap í annarri vinnu vegna funda/viðburða

- Tryggt verði að kjörnir fulltrúar njóti sömu orlofs-, veikinda- og lífeyrisréttinda og aðrir starfsmenn viðkomandi sveitarfélags
- Teknar verði upp barnagreiðslur að danskri fyrirmynd til kjörinna fulltrúa með börn yngri en 10 ára.

Aðgangur sveitarstjórnarfulltrúa að gögnum

Verkefni

Afla þarf frekari upplýsinga og gera kostnaðarmat vegna eftirfarandi tillagna verkefnastjórnar um bættar aðstæður kjörinna fulltrúa:

- Að kveðið verði skýrt á um að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu, þeim veitt viðeigandi fræðsla af starfsmönnum sveitarfélags eða öðrum sérfræðingum og öllum kjörnum fulltrúum verði tryggður aðgangur að hentugu húsnæði til að sinna skyldum sínum.
- Endurskoða 28. gr. um aðgang að kjörinna fulltrúa að upplýsingum, þ.e. öllum kjörnum fulltrúum verði tryggður aðgangur að nauðsynlegum gagnabönkum sveitarfélags, veittar viðeigandi heimildir til hagnýtingar upplýsinga í tengslum við starfsemi sveitarfélags og settar skorður að tilteknum upplýsingum með hliðsjón af persónuverndarlögum.

9. Heimildaskrá

(CDDG), E. C. (9. apríl 2024).

<https://www.coe.int/en/web/portal/home>. Sótt frá

Guidelines for civil participation in political decision making:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd

Aðildarríki Evrópuráðsins. (1991). www.stjornarradid.is. Sótt frá

Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/sveitarstjornarmal/erlent-samstarf-/evropusattmali-um-sjalfstjorn-sveitarfelaga/>

Akureyrarbær. (17. september 2019). akureyri.is. Sótt frá

Leiðbeiningar um skráningu kjörinna fulltrúa hjá Akureyrarbæ á fjárhagslegum hagsmunum og trúnaðarstörfum:

https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/pdf/2019/baejarstjorn17sept2019-hagsmunaskraning.pdf

Alþingi. (28. september 2011). www.althingi.is. Sótt frá

Sveitarstjórnarlög:

<https://www.althingi.is/altext/stjt/2011.138.html>

Alþingi. (29. janúar 2020). *Þingsályktun um stefnumótandi*

áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023. Sótt frá

www.althingi.is:

<https://www.althingi.is/altext/150/s/0890.html>

Anna Guðrún Björnsdóttir. (2003). *Hlutverk*

sveitarstjórnarmanna. Fræðslurit 24. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.

- Ásdís A. Arnalds, Eva Marín Hlynsdóttir. (febrúar 2021). *Reynsla kjörinna fulltrúa af áreiti*. Reykjavík: Háskóli Íslands, stjórnmálafræðideild.
- Danska þingið. (10. mars 2024). www.retsinformation.dk. Sótt frá Kommunernes styrelse:
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1031>
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2017). *Dutiful citizen or a pragmatic professional?* Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2020). *Amateur or expert - what are the consequences of the transition from amateur politics to professional politics in local government councils?* Reykjavík: The Icelandic Research Fund.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2022). *Samanburður á starfsaðstæðum kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi og hinum Norðurlöndunum*. Reykjavík: Samantekt.
- Finnska þingið. (10. mars 2024). www.finlex.fi/se. Sótt frá Kommunallag (finnsk sveitarstjórnarlög):
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Finska kommunministeriet. (2023). *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den*. Helsinki: Finska kommunministeriet.
- Forsætisráðuneyti. (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda, skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Reykjavík: Forsætisráðuneyti.
- Guðný Gústafsdóttir, Guðný Bergþóra Tryggvadóttir, Stefán Þór Gunnarsson. (2022). *Misbeiting valds í menningu sveitarstjórna*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.

- Innviðaráðuneyti. (2022). *Skýrsla verkefnisstjórnar um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa*. Reykjavík: Innviðaráðuneyti.
- Jafnréttisstofa. (2016). *Starfsumhverfi og starfskjör í sveitarstjórnnum. Niðurstöðuskýrsla*. Akureyri: Jafnréttisstofa.
- Margrét Víkingisdóttir. (2021). *Vinnustaðamenning og líðan á íslenskum sveitar- og bæjarskrifstofum. Samskipti starfsfólks við kjörna fulltrúa og breytingar í kringum sveitarstjórnarkosningar*. Akureyri. : Viðskipta og raunvísindasvið. Háskólinn á Akureyri. .
- María Sæmundsdóttir. (2017). *Þóknanir og starfskjör sveitarstjórnarmanna, meistararitgerð í lögfræði*. Reykjavík: Háskóli Íslands, félagsvísindadeild.
- Pedersen, L. H. (2018). *When less is more*. Copenhagen: Wiley public administration.
- Reykjavíkurborg. (3. mars 2020). [www.reykjavik.is](https://reykjavik.is/sites/default/files/reglur_um_skrangu_fjarhagslegra_hagsmuna_samthykktar_3._mars_2020_0.pdf). Sótt frá Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar: https://reykjavik.is/sites/default/files/reglur_um_skrangu_fjarhagslegra_hagsmuna_samthykktar_3._mars_2020_0.pdf
- Reykjavíkurborg. (08. mars 2024). [www.reykjavik.is](https://reykjavik.is/laun-og-kostnadargreidslur-borgarfulltrua). Sótt frá Laun og kostnaðargreiðslur borgarfulltrúa: <https://reykjavik.is/laun-og-kostnadargreidslur-borgarfulltrua>
- Ritstjórar Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir, Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir. (2012). *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík: Samband íslensra

sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands.

Samband Íslenskra sveitarfélaga. (2022). *Könnun á kjörum sveitarstjórnarfólks og framkvæmdastjóra sveitarfélaga 2022/1*. Reykjavík: Samband Íslenskra sveitarfélaga.

Samband Íslenskra sveitarfélaga. (8. mars 2024).

www.samband.is. Sótt frá Leiðbeinandi viðmið fyrir laun kjörinna fulltrúa:

<https://www.samband.is/verkefning/stjornsysla/vegvisir-sveitarstjornarmanna/leidbeinandi-vidmid-fyrir-laun-kjorinna-fulltrua/>

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. (2020). *Álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis í máli SRN18030116*. Reykjavík: Samgöngu og sveitarstjórnarráðuneyti.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. (2021). *Álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins í máli nr. SRN18030116*. Reykjavík: Samgöngu og sveitarstjórnarráðuneyti.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. (2021). *Leiðbeiningar og álit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis skv. 1.tl og 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitartjórnarlaga nr. 138/2011*. Reykjavík: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Sigurður Líndal. (2004). Um birtingu laga og annarra fyrirmæla auk nokkurra athugasemda um gildistöku. *Útljótur*, bls. 235-272.

Sveitarstjórn Akureyrarbæjar. (án dags.). www.akureyri.is. Sótt frá Flæðirit yfir viðbrögð við brotum á samskiptasáttmála: <https://www.akureyri.is/is/stjornkerfi/stjornsysla/gogn-fyrir-rad-og-nefndir/oll-rad-og-nefndir>

Sveitarstjórn Akureyrarbæjar. (17. september 2019).

www.akureyri.is. Sótt frá Samskiptasáttmáli kjörinna fulltrúa Akureyrarbæjar:

https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/pdf/2019/samskiptasattmali-kjorinna-fulltrua-samthykkur-i-baejarstjorn-17.09.19.pdf

Sveriges Kommuner och Regioner. (12. mars 2024). www.skr.se.

Sótt frá Det förstärkta folkinitiativet:

<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/detforstarktafolkinitiativet.77022.html>

Trausti Fannar Valsson. (2015). Birting stjórnvaldsfyrirmæla. Í H.

D.-H. Ritnefnd: Berglind Bára Sigurjónsdóttir, *Afmælisrit, Trygghi Gunnarsson sextugur 10. júní 2015* (bls. 653-699).

Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Trausti Fannar Valsson. (23. mars 2023). Skylda löggjafans til að

ákveða skipulag sveitarstjórnarstigsins. bls. 1-26.

Umboðsmaður Alþingis. (2021). *Birting stjórnvaldsfyrirmæla*.

Reykjavík: Umboðsmaður Alþingis.

www.althingi.is. (15. júní 2022). Sótt frá Lög um breytingu á

sveitarstjórnarlögum, nr.138/2011 (íbúakosningar á vegum sveitarfélaga):

<https://www.althingi.is/altext/152/s/1389.html>

