

## Tillaga til þingsályktunar

um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038  
og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Frá innviðaráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. sveitarstjórnarlög, að fram til ársins 2038 skuli unnið að sveitarstjórnarmálum í samræmi við eftirfarandi stefnumótandi áætlun og að árin 2024–2028 verði unnið í samræmi við meðfylgjandi aðgerðaáætlun til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar.

### I. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmæta-sköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn verði í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið áætlana innviðaráðuneytisins:

- Innviðir mæti þörfum samfélagsins.
- Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt.

### II. LYKILVIÐFANGSEFNI

Til að takast á við þær áskoranir sem blasa við á sviði sveitarstjórnarmála verði unnið að eftirfarandi sjö lykilviðfangsefnum:

- Öflug, sjálfbær sveitarfélög.
- Búsetufrelsi – áhersla á sambærilega þjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu.
- Fjölbreyttara atvinnulíf með áherslu á fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.
- Átak í stafrænni umbreytingu.
- Markvissari verkaskipting ríkis og sveitarfélaga.
- Aukinn árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála.
- Virkara lýðræði – aukin þátttaka í sveitarstjórnarkosningum og íbúalýðræði.

Efling sveitarstjórnarstigsins almennt og jafnréttissjónarmið verði tengd við úrlausn þessara áskorana.

### III. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG ÁHERSLUR

#### Markmið stjórnvalda í sveitarstjórnarmálum.

1.1. Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa.

Mælikvarðar:

- i. Hlutfall íbúa í sveitarfélögum með yfir 1.000 íbúa til samanburðar við heildarfjölda íbúa á landinu öllu.
- ii. Hlutfall íbúa í sveitarfélögum með skuldahlutfall A-hluta undir 100% til samanburðar við heildarfjölda íbúa á landinu öllu.
- iii. Lýðfræðilegir veikleikar (sjá byggðaaætlun).
- iv. Hlutfall kosningaþátttöku almennt og sundurgreint eftir kynjum í sveitarstjórnarkosningum.
- v. Hlutfall íbúa í sveitarfélögum sem hafa samþykkt og innleitt stefnu og aðgerðaaætlun í loftslagsmálum samkvæmt lögum um loftslagsmál til samanburðar við heildarfjölda íbúa á landinu öllu.

Áherslur til að ná þessu markmiði.

Sjálfbærni:

- a. Mótuð verði viðmið á sviði efnahags-, samfélags- og umhverfismála í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, þ.m.t. í því skyni að tryggja að tekjur standi undir lögbundinni þjónustu, áföllum og framtíðaráskorunum sveitarfélaga.
- b. Stuðlað verði að virkara samtali stjórnsýslustiganna tveggja um fjármál sveitarfélaga.
- c. Skerptur verði lagarammi um hlutverk landshlutasamtaka.
- d. Stuðlað verði að eflingu sveitarstjórnarstigisins, m.a. með því að styðja markvisst við sameiningu sveitarfélaga.
- e. Fjölgað verði opinberum störfum á landsbyggðinni.
- f. Rýmkaðar verði heimildir útlendinga frá löndum utan EES til að starfa við almenn störf á íslenskum vinnumarkaði.
- g. Fylgt verði eftir ákvörðun stjórnvalda um að auglýsa öll opinber störf án staðsetningar nema eðli þeirra kalli á ákveðna staðsetningu.
- h. Stuðlað verði að markvissari samvinnu ríkis og sveitarfélaga um árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Lýðræði og mannréttindi:

- a. Stuðlað verði að aukinni lýðræðisþátttöku, einkum meðal ungs fólks og minnihlutahópa, svo sem innflytjenda, og samtali á milli hópa.
- b. Tryggð verði aðkoma breiðs hóps að stefnumótandi ákvörðunum og þróun þjónustu og annarrar starfsemi.

1.2. Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Mælikvarðar:

- i. Fækkun samninga um framsal ákvörðunarvalds.
- ii. Niðurstaða stafræns færnimats sveitarfélaganna.
- iii. Niðurstaða þjónustukönnunar um viðhorf fólks til þjónustu síns sveitarfélags.

Áherslur til að ná þessu markmiði.

Sjálfstjórn sveitarfélaga:

- a. Skilgreind verði viðmið um grunnþjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu.

- b. Skilgreint verði hvaða þjónustu sveitarfélag þurfi að veita til að uppfylla lágmarksréttindi íbúa.
- c. Stuðlað verði að umbótum í samræmi við niðurstöður samræmdrar könnunar meðal íbúa um þjónustu og búsetuskilyrði.
- d. Stutt verði við þróun þjónustu í takti við lýðfræðilegar breytingar, til að mynda hækkandi meðalaldur og fjölgun innflytjenda.
- e. Stefnt verði að því með öðrum áætlunum að ná árangri í að bæta þjónustu og búsetuskilyrði.
- f. Unnið verði að samhæfingu stafrænnar þjónustu stjórnsýslustiganna tveggja út frá þörfum notanda.

*Heildarhagsmunir, þróun og nýsköpun:*

- a. Stutt verði við stafræna umbreytingu sveitarstjórnarstigsins.
- b. Þjónustuvefur stjórnvalda, island.is, verði nýttur eins og kostur er við stafræna umbreytingu hins opinbera.
- c. Stuðlað verði að markvissari verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í því skyni að efla opinbera þjónustu, auka samhæfingu og tryggja gæði nærþjónustu.
- d. Tryggð verði samfella í þjónustu ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. með því að leitast við að afmá grá svæði í þjónustu stjórnsýslustiganna.

#### IV. SAMSTARF UM FRAMKVÆMD ÁÆTLUNARINNAR OG SAMRÁÐ UM MÁLEFNI SVEITARFÉLAGA

Framkvæmd stefnumörkunar þessarar verði í nánu samráði milli ríkisins í heild, einstakra ráðuneyta, Sambands íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélaga. Eftirfarandi verði haft til hliðsjónar:

- a. Haldinn verði árlegur samráðsfundur fulltrúa ríkisstjórnar og fulltrúa stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfsráði, sbr. 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.
- b. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. sömu greinar, fundi að lágmarki einu sinni í mánuði.
- c. Alþingi verði reglulega veitt skýrsla um framkvæmd stefnunnar og álitafni sem til umræðu eru á hverjum tíma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- d. Kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, sem hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin, verði eftt og tryggt að samantekið yfirlit yfir kostnaðarmatið sé birt árlega.
- e. Fram fari kerfisbundnar rannsóknir, fræðsla, miðlun upplýsinga og alþjóðlegur samanburður um sveitarstjórnarstigið.
- f. Fram fari reglulega stöðluð mæling á sjálfbærni sveitarfélaga, þar sem m.a. verði skoðað samspil tekna og gjalda, sem og fjárhagsleg afkoma til skemmri og lengri tíma.
- g. Innviðaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga fari reglulega yfir stefnumörkun sambandsins og áherslur eins og þær koma fram á hverjum tíma með það að markmiði að samþætta þær reglulegu endurmati þessarar áætlunar og öðrum verkefnum sem ráðuneytið kann að vilja taka upp.

Innviðaráðuneyti hafi yfirumsjón með framkvæmd stefnunnar í samstarfi við einstök ráðuneyti, eftir því sem við á, og Samband íslenskra sveitarfélaga.

#### V. AÐGERÐAÁÆTLUN FYRIR ÁRIN 2024–2028

Unnið verði í samræmi við eftirfarandi fimm ára aðgerðaáætlun til að tryggja framgang markmiða stefnumótandi áætlunar fyrir sveitarstjórnarstigið.

### 1.1. Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa.

#### 1. Sjálfbær þróun sveitarfélaga.

- *Verkefnismarkmið:* Viðmið um sjálfbæra þróun sveitarfélaga á sviði fjármála og samfélags verði mótuð í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um að stuðla að því að þörfum nútímans sé mætt án þess að gengið sé á gæði komandi kynslóða. Með vísun til þriggja stóða sjálfbærni, á sviði fjármála, samfélags og umhverfis, verði viðmið um sjálfbærni á sviði umhverfis mótuð innan starfshóps um markvissari árangur og sjálfbærni sveitarfélaga í málaflokki umhverfis- og loftslagsmála, sbr. aðgerð 7 hér á eftir.
- *Stutt lýsing:* Aðgerðin feli í sér skipun tveggja starfshópa, annars vegar um mótun viðmiðs um sjálfbærni sveitarfélaga á sviði fjármála og hins vegar um sjálfbærni sveitarfélaga á sviði samfélags. Viðmið á sviði fjármála miði að því að tekjur standi undir lögbundinni þjónustu, áföllum og framtíðaráskorunum sveitarfélaga. Viðmið á sviði samfélags feli í sér verndun menningarlegra, félagslegra og umhverfislegra verðmæta.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneytið.
- *Samstarfsaðilar:* Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneyti, menningar- og viðskiptaráðuneyti.
- *Tímabil:* 2024–2025.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði byggða-, samgöngu-, skipulags- og húsnæðismála og 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar byggðir og samfélög.

#### 2. Endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

- *Verkefnismarkmið:* Ákveðnir kaflar sveitarstjórnarlaga verði endurskoðaðir til að fylgja eftir framþróun í starfsemi sveitarfélaga og tryggja að ákvæði laganna séu skýr og aðgengileg.
- *Stutt lýsing:* Endurskoðunin beinist einkum að ákvæðum um fjármál sveitarfélaga, birtingu fyrirmæla, þátttöku í atvinnurekstri, samráði við íbúa, heimildum um persónuupplýsingar, reikningsskilum, siðareglum og hagsmunaskráningu. Jafnframt verði hugað að sambærilegri framsetningu fjármála ríkis og sveitarfélaga. Metið verði hvernig eftirliti með stjórnarsýslu sveitarfélaga og störfum eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga verði best fyrir komið. Lagarammi landshlutasamtaka sveitarfélaga verði skýrður ásamt því að skoðaðar verði reglur um samvinnu sveitarfélaga. Síðast en ekki síst verði tekin afstaða til ábendinga verkefnisstjórnar um starfaðstæður kjörinna fulltrúa um kjaraákvæði og fleiri ákvæði sveitarstjórnarlaga um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa. Skipaður verði starfshópur til að hafa yfirumsjón með vinnunni ásamt því að gert verði ráð fyrir aðkeyptri vinnu sérfræðinga.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneytið.
- *Samstarfsaðilar:* Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Tímabil:* 2023–2025.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin verði að hluta til framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, 11. heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög og 16. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um frið og réttlæti.

### 3. Endurskoðun tekjustofna.

- *Verkefnismarkmið:* Tekjustofnar sveitarfélaga verði endurskoðaðir til að styrkja fjárhagslegan grundvöll þeirra til lengri tíma.
- *Stutt lýsing:* Byggt verði á upplýsingum úr vinnu tekjustofnanefndar við mat á því hvort hægt sé að styrkja núverandi tekjustofna sveitarfélaga og leita lausna til að auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Niðurstaða vinnunnar verði nýtt til breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Jafnframt verði unnið að endurskoðun vinnubragða og samráðs ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál. Skoðað verði hvort ástæða sé til að gera ráð fyrir sérstökum tekjustofni vegna reksturs almenningsgangna.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar:* Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Tímabil:* 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin verði framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála og 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

### 4. Endurskoðun fjármálaviðmiða.

- *Verkefnismarkmið:* Lagaákvæði um fjármál sveitarfélaga verði endurskoðuð.
- *Stutt lýsing:* Afstaða verði tekin til fyrirbyggjandi tillagna starfshóps um endurskoðun fjármálakafla sveitarstjórnarlaga. Með aðgerðinni verði stuðlað að sátt um lokaniðurstöðu hópsins. Í framhaldi af því renni niðurstaðan inn í endurskoðun sveitarstjórnarlaga.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Samstarfsaðilar:* Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Tímabil:* 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin verði framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála og 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

### 5. Endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

- *Verkefnismarkmið:* Stuðlað verði að markvissari og réttlátari úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.
- *Stutt lýsing:* Lokið verði við gerð frumvarps til heildarlaga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga í því skyni að skapa traustari umgjörð um starfsemi sjóðsins og úthlutanir úr honum. Frumvarpið verði unnið á grundvelli niðurstaðna starfshóps tekjustofnanefndar um endurskoðun á regluverki sjóðsins. Markmið breytingarinnar verði að stuðla að markvissari jöfnun, einfalda skipulag sjóðsins og stuðla að því hann fylgi þróun sveitarfélaga-gerðarinnar. Við endurskoðun regluverks verði byggðasjónarmiðum áfram haldið á lofti.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar:* Samband íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneyti.
- *Tímabil:* 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin verði framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, húsnæðisstefnu innviðaráðuneytisins og 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

### 6. Ferill kostnaðarmats.

- *Verkefnismarkmið:* Tryggður verði faglegur ferill kostnaðarmats lagafrumvarpa og annarrar opinberrar stefnumótunar þegar kostnaður gæti fallið á sveitarfélögin.
- *Stutt lýsing:* Skipaður verði starfshópur til að skilgreina feril kostnaðarmats í því skyni að tryggja sátt um matið og fjármögnun viðkomandi verkefna. Gengið verði út frá því að kostnaðarmatið feli í sér skýrar þjónustukröfur, mat á fjárhagslegum áhrifum og fullnægjandi upplýsingar um fjármögnun. Jafnframt verði matið ávallt borið undir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga um kostnaðarmat. Starfshópurinn taki afstöðu til þess hvernig farið verði með úrlausn ágreiningsmála milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneytið.
- *Samstarfsaðilar:* Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneyti og önnur viðeigandi ráðuneyti.
- *Tímabil:* 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

### 7. Markvissari árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála

- *Verkefnismarkmið:* Aðgerðir sveitarfélaganna á sviði umhverfis- og loftslagsmála verði kortlagðar í því skyni að skapa grundvöll fyrir markvissari árangri, samtali og samstarfi á þessu sviði.
- *Stutt lýsing:* Á grundvelli yfirlitsins verði mótaðar tillögur um samhæfð vinnubrögð og frekari aðgerðir til að tryggja markvissari árangur við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið, efla/auka viðnámsþol og aðlaga sveitarfélögin að framkomnum og væntanlegum afleiðingum loftslagsbreytinga. Stuðlað verði að bættum umhverfisgæðum og heilnæmara umhverfi með sérstakri áherslu á loftgæði og stuðningi við vistvænan lífsstíl almennings í allri starfsemi sveitarstjórnarstigsins.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar:* Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Tímabil:* 2024–2026.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði byggða-, samgöngu-, skipulags- og húsnæðismála, 13. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir í loftslagsmálum, 14. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um líf í vatni, 15. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um líf á landi og aðgerðaáætlun ríkisins í loftslagsmálum.

### 8. Aukin lýðræðisþátttaka.

- *Verkefnismarkmið:* Stuðlað verði að aukinni kosningaþátttöku og almennri lýðræðisþátttöku íbúa.
- *Stutt lýsing:* Haldið verði áfram að standa fyrir fræðslu til sveitarfélaga á markvissum aðferðum til íbúasamráðs og þátttöku á grundvelli handbókar Sambands íslenskra sveitarfélaga um íbúasamráð. Þeim verði jafnframt veittur stuðningur til að tileinka sér slíkar aðferðir, ekki síst til að auka lýðræðislega virkni ungs fólks og fólks af erlendum uppruna. Jafnframt verði staðið fyrir sérstökum aðferðum til að auka kosningaþátttöku þessara hópa og styðja við hagnýtingu á stafrænum lýðræðislausnum. Áfram verði leitað leiða til

að einfalda regluverk um íbúakosningar sveitarfélaga án þess að veða að öryggi og vand-  
aðri framkvæmda slíkra kosninga.

- *Ábyrgð*: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Samstarfsaðilar*: Innviðaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og viðeigandi stofnanir.
- *Tímabil*: 2023–2028.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir*: Aðgerðin verði framhaldsaðgerð frá fyrri að-  
gerðaáætlun. Hún samræmist áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði byggða-, sam-  
göngu-, skipulags- og húsnæðismála og 16. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um frið  
og réttlæti.

#### 9. Fagteymi vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni.

- *Verkefnismarkmið*: Kjörnir aðal- og varafulltrúa í sveitarstjórnnum verði verndaðir  
gagnvart einelti, ofbeldi og kynferðislegru og kynbundinni áreitni.
- *Stutt lýsing*: Fagteymi verði stofnað og taki við beiðnum um aðstoð, meti þær og komi í  
viðeigandi farveg og eftir atvikum fylgi eftir tilkynningum til teymisins og tryggji að þær  
fái viðhlítandi málsmeðferð. Á vegum fagteymisins verði komið upp miðlægum gagna-  
grunni með almennum upplýsingum, lagaramma og úrræðum í tengslum við áreitni og  
ofbeldi af ýmsu tagi. Jafnframt verði litið til þess hvernig hindra megi áreitni í garð kjör-  
inna fulltrúa á viðburðum í tengslum við hlutverk þeirra innan sveitarstjórna og á þingi.
- *Ábyrgð*: Innviðaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Samstarfsaðilar*: Viðeigandi fagaðilar.
- *Tímabil*: 2024–2025.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir*: Aðgerðin fylgi tillögu starfshóps um bætтар  
starfsaðstæður kjörinna fulltrúa frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsátt-  
mála, aðgerð C.16 í byggðaáætlun og 2. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um jafn-  
rétti kynjanna.

#### 10. Mælaborð um jafnrétti.

- *Verkefnismarkmið*: Unnið verði með forsætisráðuneyti, Sambandi íslenskra sveitar-  
félaga, Jafnréttisstofu og Hagstofu Íslands um þróun mælaborðs yfir tölfræði á sviði jafn-  
réttismála í anda Evrópuverkefnisins *Tea for two*.
- *Stutt lýsing*: Mælaborðið feli í sér myndræna framsetningu á breytum eins og hlutfalli  
kynjanna í sveitarstjórnnum, nefndum og ráðum, upplýsingum um hlutfall sveitarfélaga  
með jafnlaunavottun og jafnréttisáætlanir, svo dæmi séu nefnd. Mælaborðið verði sér-  
staklega kynnt fyrir sveitarstjórnnum í því skyni að mynda grundvöll til aðgerða til að  
stuðla að auknu jafnrétti.
- *Ábyrgð*: Innviðaráðuneytið.
- *Samstarfsaðilar*: Forsætisráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga, Hagstofa Íslands  
og Jafnréttisstofa.
- *Tímabil*: 2024–2025.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir*: Aðgerðin fylgi tillögu verkefnisstjórnar um  
bætтар starfsaðstæður kjörinna fulltrúa frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkis-  
stjórnarsáttmála, aðgerð C.16 um jafnrétti í sveitarstjórnnum í byggðaáætlun og 2. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti kynjanna.

## 1.2. Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

### 11. Búsetufrelsi.

- *Verkefnismarkmið*: Áskoranir búsetufrelsis verði greindar út frá gildandi lögum.
- *Stutt lýsing*: Skoðað verði sérstaklega hvort ástæða sé til breytinga á lögum um lögheimili og aðsetur í tengslum við markmið um búsetufrelsi. Við lagabreytingar verði unnið út frá þeirri meginreglu að skipulag sveitarfélaga ráði því hvar heimilt sé að skrá lögheimili og einnig hvar sveitarfélögum sé skylt að veita þjónustu við íbúa.
- *Ábyrgð*: Innviðaráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar*: Byggðastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Tímabil*: 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir*: Aðgerðin samræmist 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð, áherslu innviðaráðherra á búsetufrelsi og aðgerð A.15 í byggðaáætlun um jafnt aðgengi að þjónustu.

### 12. Lágmarksþjónusta sveitarfélaga.

- *Verkefnismarkmið*: Skilgreint verði hvaða þjónusta sveitarfélag þurfi að veita til að uppfylla lágmarksrétt íbúa til þjónustu.
- *Stutt lýsing*: Skipaður verði starfshópur til að skilgreina hvaða þjónusta teljist lágmarksþjónusta sveitarfélaga án þess að gengið sé á rétt íbúa til þjónustu og annarra réttinda. Mið verði tekið af skilgreiningu Byggðastofnunar á grunnþjónustu. Hugað verði sérstaklega að þjónustu við hópa á borð við barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna, aldraða og fólk með fötlun. Afstaða verði tekin til þjónustuframboðs og samvinnu sveitarfélaga um veitingu ólíkrar þjónustu.
- *Ábyrgð*: Innviðaráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar*: Byggðastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Tímabil*: 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir*: Aðgerðin samræmist 3. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um heilsu og vellíðan, 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög og 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð, áherslu innviðaráðherra á búsetufrelsi og aðgerð A.15 í byggðaáætlun um jafnt aðgengi að þjónustu.

### 13. Þróun þjónustu sveitarfélaga.

- *Verkefnismarkmið*: Stuðlað verði að umbótum í þjónustu sveitarfélaga.
- *Stutt lýsing*: Þegar fyrir liggur skilgreining á grunnþjónustu samkvæmt byggðaáætlun verði ánægja íbúa með þjónustuna mæld í þjónustukönnun í samvinnu við Byggðastofnun. Skipaður verði þróunarhópur á sviði þjónustu til að bregðast við niðurstöðum mælinga með viðeigandi umbótum og þróun þjónustu, m.a. með því að miðla reynslu af fyrirmyndar verkefnum/þjónustu. Við þróun þjónustu verði sérstaklega litið til stuðnings við viðkvæma hópa á borð við börn undir sex ára aldri, barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna, aldraða og fatlað fólk.
- *Ábyrgð*: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Samstarfsaðilar*: Byggðastofnun, innviðaráðuneyti og önnur viðeigandi ráðuneyti.
- *Tímabil*: 2024–2028.

- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð, áherslu innviðaráðherra á búsetufrelsi og aðgerð A.15 í byggðaaætlun um jafnt aðgengi að þjónustu.

#### 14. Fjölmennning í starfsliði sveitarfélaganna.

- *Verkefnismarkmið:* Stutt verði við sveitarfélögin við að nýta betur krafta innflytjenda og fjölga þeim í starfsliði sínu, m.a. í þeim tilgangi að bæta þjónustu við íbúa í hópi innflytjenda og fjölga starfstækifærum innflytjenda.
- *Stutt lýsing:* Stofnaður verði starfshópur til að efla stuðning við sveitarfélögin í því að greina menntun, starfsreynslu og tungumálafærni innflytjenda í starfsliði sveitarfélaganna, aðstoða þá við að fá menntun þeirra metna og stuðla að því að hún nýtist sveitarfélaginu sem best. Jafnframt hljóti sveitarfélögin stuðning við greiningu og stefnumótun starfstækifæra fyrir starfsmenn með annað móðurmál en íslensku í starfsliði viðkomandi sveitarfélaga í því skyni að auka fjölbreytni í starfsmannahópnum, bæta þjónustu og stuðning við innflytjendur ásamt því að stuðla að virkara fjölmenningsarsamfélagi. Liður í aðgerðinni felist í því að miðla reynslu milli sveitarfélaga á þessu sviði. Samhliða taki fulltrúar sveitarfélaganna þátt í viðtækri stefnumótun stjórnvalda í málefnum innflytjenda og flóttafólks í samræmi við þingsályktun um framkvæmdaaætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2022–2025.
- *Ábyrgð:* Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Samstarfsaðilar:* Innviðaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, Vinnuálastofnun, háskólar, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, ENIC-NARIC á Íslandi, Iðan fræðslusetur og aðrir viðurkenndir aðilar um mat á menntun.
- *Tímabil:* 2024–2026.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, aðgerð A.7. í byggðaaætlun og 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð. Aðgerðin samræmist aðgerð 3.2 og 4.2 í þingsályktun um framkvæmdaaætlun um málefni innflytjenda fyrir árin 2022–2025.

#### 15. Þróun þjónustu við fatlað fólk.

- *Verkefnismarkmið:* Unnið verði að frekari þróun þjónustu við fatlað fólk.
- *Stutt lýsing:* Á grundvelli landsáætlunar um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og niðurstaðna starfshóps um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk verði ábyrgð, hlutverk, fjármögnun og skipulag í samstarfi sveitarfélaga og ríkisins í þjónustu við fatlað fólk afmarkað með skýrari hætti. Meðal annars verði tekið mið af því að samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga færist ábyrgð á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA) og þróun hennar til sveitarfélaga árið 2025.
- *Ábyrgð:* Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar:* Innviðaráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og hagsmunasamtök fatlaðs fólks.
- *Tímabil:* 2024–2028.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála og 1., 3., 4., 5., 8., 9., 10., 11., 16. og 17. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna.

### 16. Stafræn umbreyting.

- *Verkefnismarkmið:* Unnið verði að heildstæðri stefnumörkun um stafræna umbreytingu sveitarfélaga og samstarf milli sveitarfélaga og við ríkið til að ná þeim markmiðum.
- *Stutt lýsing:* Við vinnuna verði lögð áhersla á samnýtingu stafrænna innviða fyrir hið opinbera ásamt því að stafrænar lausnir verði þróaðar út frá þörfum almennings og fyrir-tækja fyrir heildstæða þjónustu, óháð því hvort ríki eða sveitarfélög beri ábyrgð á henni. Í því augnamiði verði áfram unnið að veitingu opinberra þjónustuferla í gegnum island.is. Hugað verði að þekkingaruppbyggingu meðal sveitarfélaga og því að efla samstarf milli sveitarfélaga og við ríkið til að ná fram hagkvæmari uppbyggingu og rekstri stafrænnar þjónustu.  
Við þróun og innleiðingu stafrænna lausna verði gætt að mannréttindum og því að lausnir séu aðgengilegar fyrir alla hópa samfélagsins. Jafnframt verði tekið mið af því að stafræn umbreyting feli í sér umhverfisvænar lausnir. Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun hins opinbera verði falið að vinna að stefnumörkun og innleiðingu.
- *Ábyrgð:* Samband íslenskra sveitarfélaga.
- *Samstarfsaðilar:* Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög, innviðaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, viðeigandi ráðuneyti og ríkisstofnanir.
- *Tímabil:* 2023–2024.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, húsnæðisstefnu innviðaráðuneytisins, 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð og 9. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um nýsköpun og uppbyggingu.

### 17. Ábyrgðarskipting og samfelld þjónusta.

- *Verkefnismarkmið:* Að stuðla að eflingu sveitarstjórnarstigsins og tryggja samfellu í opinberri þjónustu.
- *Stutt lýsing:* Fram fari greining á ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, tekin verði afstaða til þess hvort færa beri verkefni milli stjórnsýslustiga og mótuð aðgerðaáætlun þar um. Stefnt verði að því að útrýma til frambúðar gráum svæðum í opinberri þjónustu. Sérstök áhersla verði lögð á að ljúka vinnu vegna talmeinaþjónustu og þjónustu við börn með fjölþættan vanda. Jafnframt verði lögð áhersla á að skýra hlutverk og ábyrgð varðandi yngri hjúkrunarsjúklinga, fólk í leit að alþjóðlegri vernd og heimilislausa. Einnig verði skoðað hvernig hægt sé að stuðla að aukinni samfellu og skýrari ábyrgð í þjónustu við fatlað fólk, þjónustu við eldra fólk, lýðheilsu og forvarnarmálum ásamt því að bæta samspil á milli bótakerfa ríkis og sveitarfélaga. Skipaðir verði þrír starfshópar til að vinna að mótun aðgerðaáætlunar til ársins 2040, þ.e. stýrihópur þriggja ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðgjafahópur sérfræðinga annars vegar og ráðgjafahópur notenda hins vegar.
- *Ábyrgð:* Innviðaráðuneytið.
- *Samstarfsaðilar:* Fjármála- og efnahagsráðuneyti, forsætisráðuneyti og önnur viðeigandi ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga ásamt viðeigandi sérfræðingum og fulltrúum notenda.
- *Tímabil:* 2024–2026.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir:* Aðgerðin miðist við fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, 3. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um heilsu og vellíðan og 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð.

### 18. Velliðan ungra barna og barnafjölskyldna.

- *Verkefnismarkmið*: Stuðlað verði að bættum hag ungra barna og fjölskyldna þeirra innan sveitarfélaganna.
- *Stutt lýsing*: Þjónusta ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar verði greind og endurskoðuð í því skyni að bæta þjónustu við þennan hóp. Hugað verði sérstaklega að aðstæðum barna í viðkvæmum hópum, til að mynda barna með andlegar og/eða líkamlegar skerðingar, barna af erlendum uppruna og barna í erfiðum félagslegum og/eða efnahagslegum aðstæðum.
- *Ábyrgð*: Mennta- og barnamálaráðuneyti.
- *Samstarfsaðilar*: Innviðaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga o.fl.
- *Tímabil*: 2024–2028.
- *Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir*: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, 1. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um enga fátækt og 10. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð.

## Greinargerð.

### Efnisskipan.

1. Samhæfing stefna og áætlana.
2. Stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.
3. Samráð.
4. Niðurstaða opins samráðs.
5. Áhrif á íslenskt samfélag.
6. Sjálfbærni.
7. Um tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.
8. Um einstakar aðgerðir.
9. Framkvæmd áætlunarinnar og samráð ríkis og sveitarfélaga.

### 1. Samhæfing stefna og áætlana.

Virk stefnumótun er forsenda framfara. Þegar lýðræðissamfélög þurfa að takast á við áskoranir móta þau sér stefnu og áætlanir. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausnum svo að þær nýtist á fjölbættan hátt og myndi sameiginlega framtíðarsýn.

Ríkar kröfur eru gerðar til reksturs hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, um skilvirkni og hagkvæmni og jafnframt leitast við að veita góða þjónustu og ná árangri. Því er nauðsynlegt að opinberir aðilar hafi skýra framtíðarsýn og forgangsraði verkefnum með tilliti til stefnumörkunar hverju sinni.

Í innviðaráðuneytinu er lögð rík áhersla á samhæfingu stefna og áætlana. Stefnur í málaflokkum ráðuneytisins verða fimm; stefna í sveitarstjórnarmálum, byggðaáætlun, samgönguáætlun, landsskipulagsstefna og húsnæðisstefna. Í því skyni að ná sem bestum árangri verða þær settar fram með sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum, sem er grundvöllur samhæfingar. Málefnið mynda þannig eina heild og hefur starfsemi á einu sviði áhrif á hin. Fátt hefur til að mynda meiri áhrif á þróun byggðar en húsnæðismál og samgöngur er eitt stærsta byggðamálið.

Ávinningur af samhæfingu áætlana er margþættur og felur til að mynda í sér möguleika á betri nýtingu fjármuna, aukið gagnsæi og samvinnu málaflokka um sambærilegar eða sameiginlegar áherslur og aðgerðir. Með samhæfingu er unnt að hámarka árangur opinberra áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og samræma jákvæð áhrif þeirra. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausn mála.

Samhæfing stefna og áætlana byggist á eftirfarandi þáttum:

- Sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiði málaflokka.
- Samvinnu málaflokka um tilteknar aðgerðir og áherslur.
- Fjölbættu samráði, svo sem við íbúa, sveitarstjórnir, aðra hagsaðila og fulltrúa annarra stefna og áætlana stjórnvalda.
- Samræmdri vinnu og framsetningu áætlana.

Ráðherra hefur ákveðið að áætlanir ráðuneytisins verði samhæfðar í þágu búsetufrelsis. Lífsgæði fólks eru ekki síst fölgini í því að það geti búið sér heimili þar sem það helst kýs, í búsetuformi sem því hentar, og njóti sambærilegra umhverfsgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er.

Fjölbreytt íbúðasamsetning, nærþjónusta og grunnkerfi fjölbreyttra samgöngumáta óháð staðsetningu á landinu er því grunnstefið í hugtakinu búsetufrelsi.

Samhæfing stefna og áætlana í þágu búsetufrelsis felst í því að málaflokkar ráðuneytisins vinni saman að:

- Öflugum sveitarfélögum.
- Fjölbreyttu framboði húsnæðis.
- Eflingu atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna.
- Góðu aðgengi að þjónustu.
- Sem flest störf verði án staðsetningar.
- Eflingu vinnu- og skólasóknarsvæða.
- Hagkvæmum, öruggum og umhverfisvænum samgöngum í þágu íbúa og atvinnulífs.
- Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrymum.

## 2. Stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.

Með lögum nr. 53/2018 var bætt við sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, ákvæðum um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Samkvæmt þeim skal ráðherra sveitarstjórnarmála leggja að minnsta kosti á þriggja ára fresti fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun ríkisins um málefni sveitarfélaga til fimmtán ára í senn. Í áætluninni skal jafnframt mörkuð aðgerðaáætlun til næstu fimm ára á þessu sviði. Um var að ræða nýmæli sem er hliðstætt annarri áætlanagerð á verksviði innviðaráðuneytisins.

Meginmarkmið stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga er að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflökkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmuni sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt verði sett fram leiðarljós um hvert stefna skuli í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði.

Áætlunin skal jafnframt byggjast á markmiðum sveitarstjórnarlaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Hún skal taka mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila, sem varða stöðu og þróun sveitarstjórnarmála. Sérstaklega skal horft til þeirrar stefnu-

mörkunar sem fram kemur í lögbundinni byggðaaætlun og sóknaráætlunum. Þá skal m.a. horft til samgönguáætlunar, landskipulags- og húsnæðisstefnu. Við mótun áætlunarinnar skal ávallt gætt að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.

Samkvæmt reglugerð nr. 1245/2018, um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga, skal fjögurra manna starfshópur gera tillögu til ráðherra að framangreindri áætlun í samræmi við áherslur ráðherra og markmið sem starfshópurinn skal hafa að leiðarljósi. Innviðaráðherra skipaði starfshópurinn með skipunarbréfi 24. október 2022.

Starfshópurinn er skipaður tveimur fulltrúum ráðherra, þeim Stefáni Vagni Stefánssyni, alþingismanni, sem er formaður starfshópsins, og Rósu Guðbjartsdóttur, bæjarstjóra í Hafnarfjarðarbæ, og tveimur fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, þeim Heiðu Björgu Hilmisdóttur, formanni Sambands íslenskra sveitarfélaga og borgarfulltrúa, og Jóni Birni Hákonarsyni, varaformanni Sambands íslenskra sveitarfélaga. Aheytnarfulltrúar eru Aðalsteinn Þorsteinsson, skrifstofustjóri sveitarfélaga og byggðamála í innviðaráðuneytinu, og Karl Björnsson, fráfaramandi framkvæmdastjóri Sambands íslenskra sveitarfélaga. Með hópnum störfuðu starfsmenn innviðaráðuneytisins, Anna Gunnhildur Ólafsdóttir og Jóhanna Sigurjónsdóttir.

Innviðaráðherra lagði fyrir starfshópin erindisbréf þar sem fram komu leiðarljós og áherslur hans við gerð stefnu og aðgerðaáætlunar í málefnum sveitarfélaga.

Þá hafði starfshópurinn til hliðsjónar stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem samþykkt var á landsþingi þess á Akureyri haustið 2022. Stefnumörkunin nær til flestra meginþátta í starfsemi sambandsins og sveitarfélaga og er þannig leiðsögn við ákvarðanatöku og áherslur í starfi. Hún er mjög yfirgripsmikil, fjallað er um flest svið sem snerta sveitarfélögin beint eða óbeint og stefna mörkuð fyrir einstaka þætti eða áhersla lögð á forgangsröðun og valkosti.

### 3. Samráð.

Við undirbúning þessarar tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga var rík áhersla lögð á gott samráð við íbúa, sveitarstjórnir og aðra hagsmunaaðila um allt land. Þétt samráð var haft við fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga allt stefnumótunarferlið. Aflað var innleggs í grænbók um stöðu og valkosti í sveitarstjórnarmálum með sameiginlegum spurningalista til allra sveitarfélaga í landinu um stöðu, áskoranir og tækifæri sveitarfélaganna á sviði sveitarstjórnar-, skipulags- og húsnæðismála sumarið 2022. Alls bárust svör frá 35 af 64 sveitarfélögum eða hátt í 55% allra sveitarfélaga í landinu. Á bakvið svörin stóðu 335.000 íbúar eða hátt í 87% þjóðarinnar.

Með sama hætti var leitað sjónarmiða sveitarstjórnarfólks, íbúa og annarra hagsmunaaðila gagnvart öllum málaflokkum ráðuneytisins á átta samráðsfundum undir yfirskriftinni *Vörðum leiðina saman* í október 2022. Fundirnir voru haldnir í gegnum fjarfundabúnað til að stuðla að jöfnu aðgengi allra íbúa óháð búsetu. Skráðir þátttakendur voru ríflega 360 talsins, sveitarstjórnarfólk, starfsfólk landshlutasamtaka og annarra hagsmunasamtaka og almennir íbúar á landinu öllu.

Liður í undirbúningi að ritun draga að stefnuskjali eða svokallaðrar hvítbókar fólst í könnun á viðhorfi ungs fólks á aldrinum 16–20 ára til málaflokka ráðuneytisins. Maskína framkvæmdi könnunina í upphafi árs 2023. Niðurstöðurnar leiða í ljós að atvinnumöguleikar skipta ungt fólk mestu máli við val á búsetu (85,9%). Flest sjá fyrir sér að búa á höfuðborgarsvæðinu (44,1%), þar á eftir í útlöndum (27,5%) og þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins (20,1%). Þá sjá flest fyrir sér að búa í eigin húsnæði (73%) og nýta sér einkabíl í samgöngum (67,9% sem bílstjóri, 5,8% sem farþegi).

Afrakstur samráðsins felur í sér dýrmætt framlag til stefnumótunar í öllum málaflokkum ráðuneytisins.

#### 4. Niðurstaða opins samráðs.

Opið samráð fór annars vegar fram um drög að grænbók og hins vegar um drög að hvítbók í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-72/2023). Opið samráð um drög að grænbók fór fram frá 25. nóvember 2022 til 4. janúar 2023 (mál nr. S-229/2022). Eftir að starfshópur um stefnu og aðgerðaáætlun í málefnum sveitarfélaga hafði dregið stefnu og aðgerðaáætlun stjórnvalda í málaflokknum út úr grænbókinni fór fram opið samráð um drög að stefnuskjali hvítbókar frá 17. mars til 14. apríl árið 2023.

Heldur fleiri umsagnir bárust um drög að grænbók en hvítbók, eða 16 í samanburði við níu umsagnir. Flestir umsagnaraðila um drög að hvítbók sendu einnig inn umsagnir um drög að grænbók. Flestar umsagnir bárust frá sveitarfélögum og hagsmunasamtökum á sviði sveitarfélaga, atvinnulífs og samtaka fatlaðs fólks. Þá barst ein umsögn frá sameignarfélagi og önnur frá einstaklingi.

Pungi umsagna Grýtubakkahrepps og fleiri sveitarfélaga í hópi fámennra og frekar fámennra sveitarfélaga snýr að stefnu og aðgerðum stjórnvalda til að stuðla að sameiningu fámennra sveitarfélaga. Vísað er til stefnu ríkisstjórnarinnar um sameiningar sveitarfélaga í gildandi ríkisstjórnarsáttmála. Þar segir eftirfarandi: *Ríkisstjórnin leggur áherslu á að stuðla að uppbyggingu öflugra og sjálfbærra sveitarfélaga þar sem samfélagslegir og fjárhagslegir hvatar eru til sameiningar.* Með sama hætti er bent á yfirlýst markmið ríkisvaldsins í sveitarstjórnarlögum um að stuðla að sjálfbærni sveitarfélaga og getu þeirra 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. Vakin er athygli á því að aðgerðir í þágu fjármála, þjónustu og stafrænnar umbreytingar innan nýrrar aðgerðaáætlunar munu stuðla að auknu bolmagni sveitarfélaganna gagnvart þjónustuveitingu.

Nokkur sveitarfélög óska eftir að innviðaráðherra bæti fulltrúa fámennra sveitarfélaga í starfshóp um stefnumótunina. Vakin er athygli á því að fámenn sveitarfélög hafa eins og fjölmennari sveitarfélög og aðrir hagsmunaaðilar átt greiðan aðgang að stefnumótuninni í gegnum rafrænan spurningalista ráðuneytisins til sveitarfélaga og fjarfundi undir yfirskriftinni *Vörðum leiðina saman* í október. Jafnframt hafi verið hvatt til skoðanaskipta með upplýsingapóstum ráðuneytisins til kjörinna fulltrúa síðastliðið ár. Með hliðsjón af framangreindu og í trausti þess að formaður og varaformaður Sambands íslenskra sveitarfélaga í starfshópi um stefnumótunina beri hag fámennra jafnt sem fjölmennra sveitarfélaga fyrir brjósti hefur ekki verið talin ástæða til að fjölga fulltrúum í starfshópnum.

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps og fleiri sveitarfélög óska í umsögnum sínum eftir því að hugtakið *búsetufrelsi* sé skilgreint frekar. Starfshópur um stefnumótunina bregst við þeirri ósk með aðgerð um greiningu áskorana búsetufrelsis út frá gildandi lögum. Sérstaklega verði skoðað hvort ástæða sé til breytinga á lögum um lögheimili og aðsetur. Við laga-breytingar verður unnið út frá þeirri meginreglu að skipulag sveitarfélaga ráði því hvar heimilt sé að skrá lögheimili og einnig hvar sveitarfélögum sé skylt að veita þjónustu við íbúa.

Öryrkjabandalag Íslands, Landssamtökin Þroskahjálp og fleiri aðilar leggja í umsögnum sínum áherslu á að sveitarfélögunum í landinu sé gert kleift að sinna þjónustu við fólk með fötlun í samræmi við lögbundnar skyldur. Svipaðar ábendingar koma fram frá nokkrum sveit-

arfélögum í gegnum samráð um grænbók. Starfshópurinn bregst við þessum ábendingum með aðgerð um þróun þjónustu við fatlað fólk. Aðgerðin felst í því að á grundvelli landsáætlunar um innleiðingu sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og niðurstaðna starfshóps um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk verði ábyrgð, hlutverk, fjármögnun og skipulag í samstarfi ríkis og sveitarfélaga og ríkisins í þjónustu við fatlað fólk afmörkuð með skýrum hætti. Aðgerðin er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins.

Viðskiptaráð og Samtök atvinnulífsins (SA) leggja m.a. áherslu á að sveitarfélögin í landinu verði fær um að veita íbúum grundvallarþjónustu og stuðlað sé að umbótum í þjónustu við ung börn og barnafjölskyldur. Starfshópurinn bregst við ábendingum um þjónustu með tveimur aðgerðum. Annars vegar með aðgerð um greiningu á því hvaða þjónustu sveitarfélög þurfi að veita til að uppfylla lágmarksréttindi íbúa til þjónustu. Hins vegar með mælingum á ánægju íbúa með þjónustu sveitarfélaga og þróun þjónustu með hliðsjón af niðurstöðum mælinganna. Brugðist er við ábendingum um þróun þjónustu við ung börn og barnafjölskyldur með aðgerð mennta- og barnamálaráðuneytis um vellíðan ungra barna og barnafjölskyldna.

Brugðist er við ábendingum Sambands íslenskra sveitarfélaga um að lýðræðislegum áskorunum sé gert hærra undir höfði í grænbók með viðeigandi breytingu í endurskoðaðri útgáfu grænbókarinnar. Með sama hætti er brugðist við ábendingum sambandsins um viðbrögð við áskorunum í vinnuumhverfi kjörinna fulltrúa með drögum að aðgerðum þar að lútandi í aðgerðaáætlun stefnunnar.

Síðast en ekki síst er brugðist við ábendingum um þörf á aðgerðum í þágu fjárhagslegrar sjálfbærni sveitarfélaga með fimm aðgerðum á sviði fjármála.

## 5. Áhrif á íslenskt samfélag.

Stefna og aðgerðaáætlun í málefnum sveitarfélaga felur í sér margháttaðar framfarir í þágu einstakra hópa, almennings og atvinnulífs í víðu samhengi á landinu öllu.

### *Áhrif í alþjóðlegum samanburði*

Aðgerðaáætlun stefnunnar felur í sér fjölmargar aðgerðir til að stuðla að framförum meðal íslenskra sveitarfélaga í alþjóðlegum samanburði. Þar má nefna veigamiklar aðgerðir til að stuðla að sjálfbærni sveitarfélaga, m.a. á sviði fjármála. Stuðlað er að bættu aðgengi og betri þjónustu til almennings og einstakra hópa. Síðast en ekki síst er stuðlað að aukinni lýðræðisvirkni og eflingu atvinnulífs um allt land með aðgerðum innan áætlunarinnar.

Sveitarstjórnarlög og ríkisstjórnarsáttmáli kveða á um markmið ríkisins um 1.000 íbúa lágmark í sveitarfélögum, m.a. í því skyni að auka hagkvæmni í rekstri og stuðla að því að sveitarfélögin séu í stakk búin til að standa undir þeim viðamiklu kröfum sem lagðar hafa verið á stjórnsýslu sveitarfélaganna á undanförunum áratugum. Markmiðinu er fylgt eftir með ákvæði laganna um álit sveitarstjórna fámennustu sveitarfélaganna á stöðu og getu þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum sínum, stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningar og vinnu við endurskoðun fjármála sveitarfélaganna.

Með sameiningu fámennra sveitarfélaga er vonast til að sveitarfélögunum verði betur kleift að sinna lögbundnum skyldum sínum. Samhliða er stuðlað að því að sveitarstjórnarstigið verði tilbúnara til að taka á sig aukna ábyrgð á nærþjónustu, m.a. með hliðsjón af verkaskiptingu stjórnsýslustiga í öðrum norrænum ríkjum. Þar hefur heldur hærra hlutfall opinberrar þjónustu verið á herðum sveitarfélaganna heldur en hér á landi.

Við stefnumörkun í málefnum sveitarfélaga er áhersla lögð á sjálfstjórn sveitarfélaga í samræmi við gildandi lög og alþjóðasáttmála og áherslu Efnahags- og framfarastofnunar

Evrópu (OECD) á dreifistýringu. Með hliðsjón af sjálfstjórn sveitarfélaga hefur ekki komið til álita að hækka beint ríkisframlag í átt til ríkjandi fyrirkomulags annars staðar á Norðurlöndum. Á hinn bóginn gerir ný aðgerðaáætlun í málaflokknum ráð fyrir ýmiss konar aðgerðum til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga, m.a. í tengslum við endurskoðun tekjustofna, fjármálaviðmið og jöfnunarframlög. Unnið verður að því að leysa úr þessum brýnu hagsmunamálum ríkis og sveitarfélaga á gildistíma aðgerðaáætlunarinnar.

#### *Sveitarfélögin.*

Sveitarfélögin gegna víðtæku hlutverki fyrir íbúa sína. Þau eru stjórnvald, vinnuveitandi og þjónustuveitandi. Af þessum hlutverkum er umfang þjónustu við íbúa alla jafna veigamesti þátturinn. Engum vafa er undirorpið að fámenn sveitarfélög geta átt í erfiðleikum með að sinna hátt í 80 lögbundnum verkefnum sveitarfélaga ásamt öðrum lögbundnum skyldum sínum. Stuðlað er að því að uppfylla lágmarksréttindi íbúa til þjónustu með aðgerð um að skilgreina lágmarksþjónustu sveitarfélags.

Tvískipting íslenskrar stjórnsýslu byggist á því að með sveitarstjórnarstiginu skapist svigrúm fyrir heimafólk til að sniða þjónustu hvers sveitarfélags fyrir sig að þörfum nærsamfélagsins. Algengt er að fámenn sveitarfélög taki þátt í byggðasamlögum eða geri þjónustusamninga við önnur sveitarfélög um veitingu þjónustu fyrir sína hönd. Enda þótt samvinna um veitingu ýmiss konar sértækrar þjónustu geti verið af hinu góða hefur verið bent á áhættuna á því að sveitarstjórnir fámennra sveitarfélaga geti haft lítil áhrif á framkvæmd almennrar þjónustu í höndum annarra sveitarfélaga.

Að sama skapi hefur verið bent á mikilvægi þess að upplýsingar um þjónustu sveitarfélagsins liggi frammi til upplýsingar fyrir íbúa, skýrt sé kveðið á um hver beri ábyrgð á henni og hvert sé hægt að leita komi upp ágreiningur á milli þjónustuþega og þjónustuveitenda í tengslum við veitingu þjónustunnar. Ljóst er að auðveldara er fyrir fjölmennari sveitarfélög en fámennari að halda uppi eigin þjónustu, tryggja áhrif sín á framkvæmd hennar og að uppfylla áður nefnda þætti í tengslum við veitingu þjónustunnar.

Sameining sveitarfélaga felur óneitanlega í sér tækifæri til hagkvæmni í rekstri viðkomandi sveitarfélags. Fyrirliggjandi gögn ráðuneytisins gefa til kynna að fámennari sveitarfélög séu ekki jafnvel í stakk búin til að takast á við rekstur sinn og fjölmennari sveitarfélög hafi þau ekki aðgang að sértækum gæðum í náttúru og/eða atvinnulífi. Því til marks er nærtækt að nefna að 25% tekna sveitarfélaga með færri en 3.000 íbúa koma að meðaltali úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga í samanburði við 9% af tekjum sveitarfélaga með fleiri en 10.000 íbúa.

Rannsóknir hafa leitt í ljós að sameining sveitarfélaga geti skilað sér í lægri kostnaði við þjónustu til íbúa. Ávinningurinn hérlendis hefur ýmist verið nýttur til 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 hækkanði fasteignaverðs innan sveitarfélagamarka. Þessar niðurstöður reyndust marktækar fyrir sameiningar fleiri en tveggja sveitarfélaga. Mun meiri óvissa var um árangur sameininga tveggja sveitarfélaga en ekki voru þær allar árangurslausar að þessu leyti. Þá hafa viðamiklar erlendar rannsóknir leitt í ljós að sameiningar geti skilað sér í lægri kostnaði við þjónustu.

#### *Almenningur og einstakir hópar.*

Efling sveitarstjórnarstigsins skilar sér í aukinni getu sveitarfélaga til að gegna lögbundnu hlutverki sínu fyrir íbúana við veitingu þjónustu og rekstur eins og áður er nefnt. Með markmiði sveitarstjórnarlaga og leiðarljósi ríkisvaldsins um *búsetufrelsi* er lögð áhersla á að jafna

aðgengi íbúa að þjónustu hins opinbera. Brýnt er að fyrir liggja frekari skilgreining á hugtakinu til að auðvelda raunhæfa nálgun þess.

Með nýrri stefnu og aðgerðaáætlun í málaflokki sveitarfélaga er ekki aðeins stuðlað að jöfnu aðgengi að þjónustu, heldur einnig að markmiðum um frekari þróun þjónustu til almennings og einstakra hópa. Í samhæfðri aðgerð um þróun þjónustu vinnur sveitarstjórnaráætlun með byggðaáætlun að umbótum í almennri þjónustu. Eftir að starfshópur á vegum byggðaáætlunar hefur skilgreint viðmið um grunnþjónustu felur sveitarstjórnaráætlunin í sér aðgerð um þróun mælinga og umbætur í þjónustu. Einn þáttur í þeirri vinnu felst í miðlun fyrirmyndar verkefna/þjónustu, á milli sveitarfélaga. Með því er stuðlað að metnaðarfullum framförum í þjónustu almenningi til góða.

Veigamikill þáttur í þróun sveitarstjórnarstigsins felst í greiningu á því hvort rétt sé að færa verkefni á milli stjórnsýslustiga, m.a. með hliðsjón af eflingu sveitarstjórnarstigsins. Annar þáttur í sömu aðgerð felst í því að tryggja samfellu í þjónustu ríkis og sveitarfélaga til að draga úr hættunni á að íbúar lendi í þjónustufalli á svokölluðum *gráum svæðum* þar sem þjónusta annars stjórnsýslustigsins sleppir og þjónusta hins stjórnsýslustigsins tekur við. Með því væri stigið stórt skref í að bæta þjónustu við viðkvæma hópa í samfélaginu og fækka ágreiningsmálum á milli stjórnsýslustiganna tveggja.

Hjá Íslendingum, eins og meðal flestra annarra vestrænna þjóða, fer barnsfæðingum fækkandi samhliða hækkandi meðalaldri þjóðarinnar ásamt því að spár gera ráð fyrir vaxandi straumi innflytjenda til landsins. Markviss stuðningur við barnafjölskyldur, börn, fólk með fötlun, aldraða og íbúa af erlendum uppruna skilar sér í betri nýtingu fjármuna, aukinni félagslegri samheldni og lífsgæðum íbúa. Jafnframt fela aðgerðir í þágu þessara hópa í sér úrlausn knýjandi viðfangsefna á borð við stefnumótun gagnvart velferð barna frá því að fæðingarorlofi lýkur og þar til leikskólaganga tekur við, fyrirkomulag og fjármögnun þjónustu við fatlað fólk og ábyrgð ríkisins gagnvart upphaldi einstaklinga í leit að alþjóðlegri vernd.

#### *Atvinnulíf.*

Stefna ríkisvaldsins um eflingu sveitarstjórnarstigsins felur í sér margháttað tækifæri og jákvæð áhrif á atvinnulíf sveitarfélaganna. Eitt af lykilviðfangsefnum nýrrar stefnu og aðgerðaáætlunar í sveitarstjórnarmálum felur í sér áherslu á fjölbreytt atvinnulíf með fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni. Stefnan styður við verkþætti innan byggðaáætlunar, m.a. við framfarir á sviði þjónustu og eftirfylgni þeirrar ákvörðunar stjórnvalda að auglýsa öll störf án staðsetningar nema eðli þeirra kalli á ákveðna staðsetningu. Þessi áherslubreyting mun án efa koma íbúum á landsbyggðinni til góða. Með hliðsjón af því að herra hlutfall af starfsfólki ríkisins eru konur er heldur ekki ólíklegt að konur muni fremur njóta góðs af óstaðbundnum störfum.

Burtséð frá fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni er ljóst að talsverður skortur er á starfsfólki, bæði sérfræðingum og ófaglærðum í sveitarfélögum víða um land. Með því að leggja til að afstaða verði tekin til þess hvort ástæða sé til að rýmka heimildir útlendinga frá ríkjum utan EES til þess að starfa á íslenskum vinnumarkaði leggst sveitarstjórnaráætlun á áramnar með sveitarfélögum í landinu við að bæta aðgengi starfsmanna utan EES að störfum bæði í opinbera og einkageiranum.

Algengt er að fámennustu sveitarfélögin eigi í erfiðleikum með að ráða sérfræðinga til starfa þó svo að ekki skorti fjármagn. Reynslan hefur leitt í ljós að auðveldara er að ráða sérfræðinga til starfa þegar sveitarfélög hafa sameinast öðrum sveitarfélögum og sérfræðingar fá tækifæri til að vinna með öðrum sérfræðingum að framförum í ákveðnum málaflokkum. Fagleg forysta innan stjórnsýslu sveitarfélaganna kemur ekki aðeins íbúum heldur einnig

atvinnurekendum til góða. Með henni er m.a. stuðlað að faglegri ákvarðanatöku, framkvæmd og stuðningi við atvinnulífið.

Grundvallaraðgerðir í aðgerðaáætlun í sveitarstjórnarmálum snúa að sjálfbærni. Sjálfbærni sveitarfélaga stuðlar að aukinni getu þeirra til að gera langtímaáætlanir um starfsemi sína. Þannig geta atvinnurekendur gengið að stefnu sveitarfélagsins vísri við skipulag starfsemi sinnar. Af öðrum styðjandi aðgerðum má nefna að stuðningur áætlunarinnar við stafræna umbreytingu sveitarfélaga kemur ekki aðeins íbúum heldur einnig atvinnulífi til góða þar sem slíkir stafrænir ferlar flýta fyrir aðgengi að þjónustu og upplýsingamiðlun. Þá felur góður stuðningur við minnihlutahópa í sér aukin lífsgæði og jákvæða virkni íbúa.

Síðast en alls ekki síst er breið aðkoma fólks að ákvarðanatöku og lýðræðisleg virkni mikilvægur þáttur í farsælli stefnumótun öllu samfélaginu til heilla.

## 6. Sjálfbærni.

Stjórnvöld leggja áherslu á að stuðlað sé að sjálfbærni í starfsemi sveitarfélaganna. Á hinn bóginn liggur ekki fyrir sameiginlegur skilningur hagsmunaaðila á hinum þremur órjúfanlegu þáttum sjálfbærni á sviðum fjármála, samfélags og umhverfis. Sem dæmi er hægt að nefna að flestum ber saman um fjárhagslega sjálfbært sveitarfélag feli í sér getu sveitarfélags til að reka grundvallarþjónustu, treysta innviði, takast á við fjárhagsleg áföll og framtíðaráskoranir án þess að slá af gæðum. Hins vegar hafa aðilar ekki náð að koma sér saman um hvaða upplýsingar og/eða kennitölur í rekstri ná að lýsa best þessari stöðu. Þannig veldur skortur á sameiginlegum grundvelli því að flóknara verður en ella að vinna markvisst að því að renna stoðum undir fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga.

Oft hefur verið stuðst við skilgreiningu sem Grétar Þór Eyþórsson, prófessor við Háskólann á Akureyri, setti fram í grein sinni „Sameining sveitarfélaga í 70 ár“ og er eftirfarandi:

- Geta til að fást við og leysa staðbundin verkefni og leiða samfélagið til þróunar.
- Geta til að veita íbúum góða, hagkvæma og ódýra þjónustu.
- Geta til að annast þau verkefni sem lögð eru á sveitarfélög með lögum.
- Geta til að taka ákvarðanir sem standast fagleg og réttarfarsleg skilyrði og kröfur.
- Geta til að ráða faglega hæft starfsfólk.
- Geta til að takast á við og aðlaga sig að breytingum á félagslegu og efnahagslegu umhverfi.

Í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun á fjármálaeðlum sveitarstjórnarlaga frá 2016 er m.a. í viðauka 1, fjallað um mikilvægi þess að skapa sjálfbærni og stöðugleika í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma.

- Með sjálfbærni er þar átt við að skuldbindingar sveitarfélaga séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir sveitarfélaga.
- Með stöðugleika er átt við að fjármál sveitarfélaga séu með þeim hætti að þau stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.

Umræða um sjálfbærni skiptir því miklu máli þegar unnið er að mótun stefnu fyrir sveitarstjórnarstigið til langs tíma.

Á meðal aðgerðatillagna í þingsályktunartillögu þessari er mótun viðmiða um sjálfbæra þróun sveitarfélaga á svið fjármála og samfélags í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um að stuðla að því að þörfum nútímans sé mætt án þess að gengið sé á gæði komandi kynslóðar.

Aðgerðin felur í sér mótun tveggja starfshópa til að vinna að þessum viðmiðum. Miðað er við að viðmið um umhverfislega sjálfbærni verði mótað innan starfshóps um aðgerð um markvissari árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála.

### 7. Um tillögu til þingsályktunar um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga.

Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er hér lögð fyrir Alþingi í annað sinn. Lögum samkvæmt ber að leggja nýja áætlun fram að minnsta kosti að þremur árum liðnum. Með því móti fer fram stöðug umræða og endurnýjun á stefnumótuninni og einstökum aðgerðum tengdum henni. Með þetta í huga leitaðist starfshópurinn við að hafa áætlunina vel afmarkaða hvað markmið og aðgerðir varðar. Mikilvægt er að fyrstu aðgerðaáætlanir sveitarstjórnaráætlunar fari vel af stað og ekki sé ráðist í fleiri aðgerðir en nauðsynlegar eru til að byrja með. Heldur fleiri aðgerðir tilheyra þó þessari aðgerðaáætlun en fyrri áætluninni (þingsályktun nr. 21/150, 148. mál á 150. löggjafarþingi). Jafnframt ná aðgerðirnar yfir breiðara svið. Þannig er gert ráð fyrir að aðgerðaáætlanirnar þróist áfram með hverri áætlun.

Í tillögunni eru sett fram tvö meginmarkmið. Fyrra markmiðið lýtur að sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegri starfsemi þeirra, og er svohljóðandi:

*Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa.*

Seinna markmiðið lýtur að sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð þeirra, m.a. við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, og er svohljóðandi:

*Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.*

Samhljómur er með þessum tveimur markmiðum og þeim megináskorunum sem sveitarstjórnarstigið stendur frammi fyrir, hvort heldur sem verkefni snúa að sjálfbærni í umhverfislegu, félagslegu eða fjárhagslegu sambandi, þjónustu við íbúana og lýðræðislegri aðkomu þeirra að ákvörðunum og stefnumótun eða samskiptum við ríkisvaldið.

Skilgreindir mælikvarðar eru settir fram við hvort markmið fyrir sig og nýtast þeir við að meta framvindu áætlunarinnar. Einn mælikvarðanna er sameiginlegur með gildandi byggðaáætlun (þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, nr. 27/152), þ.e. mælikvarði um lýðfræðilega veikleika. Mælikvarðinn byggir á aðferðarfræði Nodregio (e. Demography vulnerability index) og felur í sér viðmið á borð við fæðingar- og dánartíðni í því skyni að veita vísbendingar um góða aldurssetningu innan samfélaga til lengri tíma.

Innviðaráðuneytið mun gefa reglulega út yfirlit yfir framvindu áætlunarinnar, stöðu einstakra mælikvarða í samanburði við upphafsstöðu.

Skilgreindar eru margvíslegar áherslur við hvort markmið um sig, sem geta ýmist leitt til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum til að markmiðum áætlunarinnar verði náð. Enn fremur er mikilvægt að þessar áherslur séu hafðar til hliðsjónar við aðra stefnumótun stjórnvalda og umbótaverkefni sem unnið er að á hverjum tíma.

### 8. Um einstakar aðgerðir.

Starfshópur um stefnu og aðgerðaáætlun á málefna sviði sveitarfélaga leggur til átján aðgerðir sem ætlað er að ná þessum markmiðum. Hverri aðgerð er lýst stuttlega, markmiðum hennar og meginefni.

### 1. Sjálfbær þróun sveitarfélaga.

Fyrsta aðgerðin felur í sér að mótun viðmiða um sjálfbæra þróun sveitarfélaga á sviði fjármála og samfélags í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um að stuðla að því að þörfum nútímans sé mætt án þess að gengið sé á gæði komandi kynslóða. Stjórnvöld leggja áherslu á að stuðlað sé að sjálfbærni í starfsemi sveitarfélaganna. Á hinn bóginn liggur ekki fyrir sameiginlegur skilningur hagsmunaaðila á hinum þremur órjúfanlegu þáttum sjálfbærni á sviðum fjármála, samfélags og umhverfis. Sem dæmi er hægt að nefna að flestum ber saman um að fjárhagslega sjálfbært sveitarfélag feli í sér getu sveitarfélags til að reka grundvallarþjónustu, treysta innviði, takast á við fjárhagsleg áföll og framtíðaraskoranir án þess að slá af gæðum. Hins vegar hafa aðilar ekki náð að koma sér saman um hvaða upplýsingar og/eða kennitölur í rekstri ná að lýsa best þessari stöðu. Þannig veldur skortur á sameiginlegum grundvelli því að flóknara verður en ella að vinna markvisst að því að renna stoðum undir fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga.

Aðgerðin felur í sér skipun tveggja starfshópa til að vinna að þessum viðmiðum. Miðað er við að viðmið um umhverfislega sjálfbærni verði mótað innan starfshóps um um aðgerð um markvissari árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála.

### 2. Endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Önnur aðgerðin felur í sér endurskoðun sveitarstjórnarlaga. Tilefni aðgerðarinnar er margþætt. Miklu varðar að sveitarstjórnarstigið búi við skýrt og skilvirkt starfsumhverfi þar sem tekið er tillit til þarfa sveitarstjórna til að sinna staðbundnum hagsmunum og þjónustu við íbúa. Á síðustu árum hefur sveitarfélögum fækkað, þau hafa eflst og tekið að sér umfangsmeiri þjónustu við íbúa en áður var, bæði samkvæmt lagaboði og að eigin frumkvæði. Þessi þróun leiðir óhjákvæmilega til þess að ákvarðanir, stefnumótun og fjármál einstakra sveitarfélaga skipta sífellt meira máli fyrir samfélagið í heild. Því er jafnvel mikilvægara nú en áður var að þær almennu reglur sem gilda um stjórn og starfsemi sveitarfélaga tryggji, eftir því sem unnt er, ábyrgð við framkvæmd sveitarstjórnarmála með almannahagsmuni til lengri tíma í huga.

Tímabært er að huga að endurskoðun ýmissa ákvæða sveitarstjórnarlaga, sem tóku gildi 1. janúar 2012, og meta hvort og hvernig markmiðum þeirra hefur verið náð. Hér má nefna ákvæði er snúa að eftirliti með stjórnýslu sveitarfélaga, samráði sveitarfélaga við íbúa, reikningsskilum sveitarfélaga, framsali á valdi sveitarstjórnar til fullnaðarafgreiðslu mála, siðareglum og hagsmunaskráningu. Þá hefur skoðun ráðuneytisins á samningum sveitarfélaga um samvinnu þeirra á milli leitt í ljós að þörf er á því að endurskoða reglur um samvinnu sveitarfélaga, m.a. um byggðasamlög.

Í gildandi þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023, nr. 21/150, voru eins og áður hefur komið fram samþykkt tvö meginmarkmið. Annars vegar um að sveitarfélög á Íslandi yrðu öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi. Hins vegar um að sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga yrði virt og tryggð yrðu sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Mælt var fyrir um 11 aðgerðir til að stefna að þessum meginmarkmiðum. Þörf hefur reynst á ýmsum laga-breytingum til að framfylgja aðgerðunum, m.a. vegna ábendinga starfshópa sem unnu að tilteknum aðgerðum áætlunarinnar. Hér má nefna ákvæði sveitarstjórnarlaga er snúa að fjármálum sveitarfélaga, lagaramma landshlutasamtaka sveitarfélaga og starfsaðstæðum kjörinna fulltrúa.

Jafnframt hefur umboðsmaður Alþingis bent á ýmis atriði sem betur mættu fara í laga-umhverfi sveitarstjórnarstigsins, svo sem að misbrestur sé á því hvort reglur og fyrirsmáli um

starfsemi sveitarfélaga séu birt með fullnægjandi hætti og að annmarkar séu á lagaumhverfi sveitarfélaganna þegar kemur að þátttöku þeirra í atvinnurekstri.

### 3. Endurskoðun tekjustofna.

Þriðja aðgerðin felur í sér að afstaða verði tekin til þess hvernig staðið verði að því að styrkja tekjustofna sveitarfélaga og auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Byggt verði á greiningu fráfarandi tekjustofnanefndar um nýja tekjustofna og/eða tilfærslu tekjustofna milli ríkis og sveitarfélaga. Lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, kveða á um hverjir séu tekjustofnar sveitarfélaga. Þeir skiptast í stórum dráttum í útsvar, fasteignaskatt og framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Auk þess innheimta sveitarfélögin ýmsar þjónustutekjur og tekjur af eigin stofnunum og fyrirtækjum, þ.e. af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl. Þá hafa þau enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum o.fl.

Mikilvægt er að fylgt sé skýrri stefnu um tekjustofna sveitarfélaga svo að ekki ríki ágreiningur milli aðila þar að lútandi. Meginsjónarmiðið er að sveitarfélögum séu tryggðir nauðsynlegir tekjustofnar í samræmi við þau verkefni sem þeim eru falin með lögum sem geti staðið undir þeirri þjónustu sem íbúar kalla eftir. Nýjar reglur eða kröfur af hálfu ríkisins til sveitarfélaga skulu ávallt háðar kostnaðarmati og ákvörðun sem tryggji fullnægjandi fjármögnun.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lagt til að gistináttagjald verði fært til sveitarfélaganna. Starfshópur um stefnu og aðgerðaáætlun á málefnasviði sveitarfélaganna styður þá fyrirætlun. Sveitarfélög bera mikinn kostnað af auknum straumi ferðamanna til landsins og því er eðlilegt að tengja áhrif þess betur við tekjustofna. Síðan þarf að huga að skiptingu teknanna milli sveitarfélaga. Með sama hætti er lagt til að skoðuð verði sérstaklega álagning fasteignaskatta á mannvirki til orkuöflunar og dreifingar. Þá er talin sérstök ástæða til að skoða hvort gera eigi ráð fyrir sérstökum tekjustofni vegna reksturs almenningsgangna.

### 4. Endurskoðun fjármálaviðmiða.

Fjórdi aðgerðin felur í sér endurskoðun fjármálaviðmiða sveitarstjórnarlaga og er framhald aðgerðar í fyrri áætlun um fjármál og skuldaviðmið.

Sú aðgerð fól í sér vinnu starfshóps fulltrúa ríkis og sveitarfélaga við endurskoðun viðmiða fjármálakafla sveitarstjórnarlaga. Hópurinn lagði fram fimm sameiginlegar tillögur um árangursmiðaða fjármálastjórnun í lokaskýrslu sinni í febrúar 2022. Fyrsta tillagan skyldar nýjar sveitarstjórnir til að setja sér *fjármálastefnu* til fimm ára. Önnur tillagan skyldar sveitarstjórnirnar til að samþykkja árlega *fjármálaáætlun* til fimm ára. Þriðja tillagan felur í sér áherslu á að auka faglegt mat á fyrirhuguðum fjárfestingu og lántökum, m.a. með áhættu- og sviðsmyndagreiningu. Fjórdi tillagan felur í sér að skerpt verði á kröfum um mat á kostnaði vegna verkefna sem ríkið feli sveitarfélögum að inna af hendi eða vegna hverslags ákvarðana sem geti íþyngt fjármálum sveitarfélaga. Fimmta tillagan felur í sér að ríkisendurskoðun geri upp tekjur og gjöld sveitarfélaga með reglulegu millibili vegna ákvarðana sem hafi veruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaganna.

Ólíkt viðhorf aðila til þess hvaða leiðir væru heppilegar til árangursmiðaðrar fjármálastjórnunar varð til þess að ekki náðist samkomulag um frekari útfærslu viðmiða á borð við skuldaviðmið. Þessum viðhorfum má lýsa þannig að fulltrúar ríkisins töldu mikilvægt að setja skýrari fjármálareglur og tilgreina frekari viðmið um einstök ákvæði laganna og þróa áfram tiltekna fjárhagslega mælikvarða með faglegum hætti. Á hinn bóginn vildu fulltrúar sveitar-

félaganna að þeim yrði treyst til að setja sér ígrundaða stefnu og fylgja skynsamlegri fjármála-  
stjórn innan nánast óbreyttra fjármálareglna.

Eitt af því sem aðilar náðu ekki samkomulagi um var skuldaviðmið sveitarfélaga. Fulltrúar  
ríkisins vildu að miðað væri við að heildarskuldir og skuldbindingar A-hluta í reikningsskilum  
skv. 60. gr. sveitarstjórnarlaga, að teknu tilliti til undanþágna í reglugerð, væru ekki hærri en  
sem nemur 100% af reglulegum tekjum. Þá væru heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-  
hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. laganna, að teknu tilliti til undanþágna, ekki hærri en sem  
nemur 150% af reglulegum tekjum. Á hinn bóginn vildu fulltrúar sveitarfélaganna að miðað  
væri við að heildarskuldir og skuldbindingar, að teknu tilliti til undanþágna í reglugerð, væru  
ekki hærri en sem næmi 150% af reglulegum tekjum A- og B-hluta. Bæri A-hluti ábyrgð á  
skuld fyrirtækis í C-hluta skyldi þeirri skuld bætt við heildarskuldir A- og B-hluta og skyldi  
sama hlutfalli tekna í hlutaðeigandi fyrirtæki bætt við tekjur í samanteknum reikningsskilum  
A- og B-hluta.

##### *5. Endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.*

Fimmta aðgerðin felur í sér endurskoðun á lagaumhverfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með  
lögfestingu nýrra heildarlaga um sjóðinn og starfsemi hans. Starfsemi og umfang Jöfnunar-  
sjóðs hefur aukist jafnt og þétt undanfarin ár og er því eðlilegt að fjallað sé um starfsemi hans  
í sérlægum. Þá hafa orðið verulegar breytingar á sveitarfélagaskipaninni frá því að gerðar voru  
töluverðar breytingar á starfsemi hans árið 1990 og sveitarfélögum fækkað úr 204 niður í 64.  
Á sama tíma hafa sjóðnum verið falin veigamikil hlutverk, t.d. í tengslum við yfirfærslu grunn-  
skólans og málefni fatlaðs fólks. Sjóðurinn starfar því í gerbreyttu umhverfi og þarf umgjörð  
hans að endurspegla það.

Ýmsar ástæður eru fyrir því að geta sveitarfélaga til að sinna verkefnum sínum er misjöfn.  
Landfræðilegar, lýðfræðilegar og félagslegar aðstæður gera útgjaldaþörf mismunandi. Þá má  
gera ráð fyrir að fjölmennari sveitarfélög annars vegar og þéttbýlli samfélög hins vegar njóti  
hagkvæmni umfram önnur. Þá eru tekjuöflunarmöguleikar einnig misjafnir og ekki endilega í  
samræmi við útgjaldaþörf. Fjárhagslegt jöfnunarkerfi verður að vera hlutlægt og byggjast á  
traustum mælikvörðum og forsendum. Síðast en ekki síst er markmið breytinganna að einfalda  
regluverk sjóðsins og auka gagnsæi þess.

##### *6. Ferill kostnaðarmats.*

Sjötta aðgerðin felur í sér að bæta feril kostnaðarmats lagafrumvarpa og annarrar opin-  
berrar stefnumótunar þegar kostnaður gæti fallið á sveitarfélögin. Gert er ráð fyrir að skipaður  
verði starfshópur til að skilgreina feril kostnaðarmats í því skyni að tryggja sátt um matið og  
fjármögnun viðkomandi verkefnis. Mikilvægt er að kostnaðarmat feli í sér skýrar þjónustu-  
kröfur, mat á fjárhagslegum áhrifum og fullnægjandi upplýsingar um fjármögnun og að tryggt  
verði samráð við sveitarfélögin í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga um kostnaðarmat.  
Starfshópurinn taki afstöðu til þess hvernig farið verði með úrlausn ágreiningsmála milli ríkis  
og sveitarfélaga um kostnaðarmat.

Til að náð verði markmiðum um bættu fjárstjórn sveitarfélaga þarf að vanda til verka þegar  
sveitarfélögum eru falin ný verkefni með stjórnvaldsfyrirmælum eða lagasetningu.

##### *7. Markvissari árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála.*

Sjöunda aðgerðin felur í sér yfirlit yfir aðgerðir sveitarfélaganna á sviði umhverfis- og  
loftslagsmála í því skyni að skapa grundvöll fyrir markvissari árangri á þessu sviði. Á grund-  
velli yfirlitsins verða mótaðar tillögur um samhæfð vinnubrögð og frekari aðgerðir til að

tryggja markvissari árangur við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið, efla/auka viðnámsþol og aðlaga sveitarfélögin að framkomnum og væntanlegum afleiðingum loftslagsbreytinga. Stuðlað verður að bættum umhverfisgæðum og heilnæmara umhverfi með sérstakri áherslu á loftgæði og stuðningi við vistvænan lífsstíl almennings í allri starfsemi sveitarstjórnarstigsins.

Stefnt er að 55% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda frá landinu árið 2030 miðað við losun árið 2005. Sveitarstjórnarstigið gegnir lykilhlutverki í að ná þessu markmiði innan settra tímamarka. Nú þegar hefur verið gripið til margvíslegra ráðstafana af hálfu sveitarfélaganna og fyrirhugaðar eru mun fleiri aðgerðir á ýmsum sviðum í þágu umhverfis- og loftslagsmála. Þar má nefna aðgerðir innan aðgerðaáætlana innviðaráðuneytisins á sviðum skipulags-, húsnæðis-, byggða- og samgöngumála. Brýnt er að skapa yfirsýn yfir þessi verkefni í þeim tilgangi að samhæfa vinnubrögð og greina veikleika og þar með tækifæri til að ná markvissari árangri í þágu vistkerfisins. Með sama hætti er mikilvægt að móta viðmið um umhverfislega sjálfbærni til að stuðla að því meginmarkmiði ríkisvaldsins að rekstur sveitarfélaganna í landinu verði sjálfbær.

#### 8. Aukin lýðræðisþátttaka.

Áttunda aðgerðin felur í sér stuðning við sveitarfélögin til að stuðla að aukinni kosningaþátttöku og lýðræðisvirkni íbúa. Þverrandi lýðræðisáhugi almennings hefur komið niður á kosningaþátttöku, sérstaklega á sveitarstjórnarstiginu, og virkni í stjórnmálahreyingum í Evrópu og víðar í heiminum. Vísbindingar eru um sömu þróun hérlandis, til að mynda minnkandi kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum úr 83% árið 2002 í 62% árið 2022. Bent hefur verið á að stækkandi hópur innflytjenda á kjörskrá gæti verið einn orsakabáttur í þessari þróun. Með sama hætti hefur þverrandi kosningaþátttaka ungs fólks valdið áhyggjum.

Samband íslenskra sveitarfélaga bregst við þessari þróun með því að leggja áherslu á að byggð verði upp þekking í sveitarfélögum á því hvernig hægt sé að efla lýðræðislega virkni íbúanna. Lögd er áhersla á að sveitarfélög mæti íbúum á þeirra forsendum og sníði samráðsaðferðir að ákveðnum markhópum. Þessi aðferðafræði stuðlar sérstaklega að því að hægt sé að ná til hópa sem eru ekki jafnvirkir og aðrir í samfélaginu, svo sem innflytjenda og fatlaðs fólks. Einnig er lögd rík áhersla á aðferðir til að ná til barna og ungmenna út frá mikilvægi þess að byggja upp samfélagslega og lýðræðislega vitund hjá þeim. Rétt er að geta þess að með aðild sinni að barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna hafa Íslendingar skuldbundið sig til að leita eftir skoðunum barna og taka réttmætt tillit til þeirra eftir aldri og þroska þegar teknar eru ákvarðanir sem varða þau.

Aðgerðin felur í sér áframhaldandi stuðning við sveitarfélögin í því að beita markvissum aðferðum til að efla íbúasamráð og aðra lýðræðislega virkni íbúa í sveitarfélögunum. Þá er gert ráð fyrir laga- og reglugerðarbreytingum á þeim reglum sem gilda um íbúakosningar sveitarfélaga þar sem hugað verði að því að veita sveitarfélögum tækifæri til að auka rétt erlendra ríkisborgara sem hafa þar búsetu og ungmenna til þátttöku í íbúakosningum sveitarfélaga. Einnig verði hugað að regluverki um íbúakosningar sveitarfélaga til að einfalda framkvæmd slíkra kosninga án þess að veita að öryggi og vandaðri framkvæmd þeirra.

#### 9. Fagteymi vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni.

Níunda aðgerðin felur í sér stofnun fagteymis til að vernda kjörna aðal- og varafulltrúa í sveitarstjórnnum gagnvart einelti, ofbeldi og kynferðislegri og kynbundinni áreitni. Fagteymið taki við beiðnum um aðstoð, meti, komi í viðeigandi farveg og eftir atvikum fylgi eftir tilkynningum til teymisins og tryggji að þær fái viðhlítandi málsmeðferð.

Aðgerðin á rætur að rekja til tillögu verkefnisstjórnar um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa úr fyrri aðgerðaáætlun. Niðurstöður rannsóknar Félagsvísindastofnunar fyrir ráðuneytið vegna aðgerðarinnar leiða í ljós að hátt í fjórðungur kjörinna fulltrúa (24,8%) hefur orðið fyrir kynferðislegri áreitni samkvæmt skilgreindum mælikvarða, konur oftast (35,8%) en karlar (14,5%) samkvæmt könnuninni.

Nánast jafnalgengt er að kjörnir fulltrúar hafi orðið fyrir kynbundinni áreitni (23,4%) og kynferðislegu áreitni. Með sama hætti er algengara að konur hafi orðið fyrir kynbundinni áreitni (42%) heldur en karlar (34%). Algengast er að kynferðisleg áreitni kom frá kjörnum fulltrúum í öðrum sveitarfélögum. Á hinn bóginn er algengast að kynbundin áreitni eigi rætur að rekja til almennings. Algengast er að myndir eða ummæli með kynferðislegum eða kynbundnum vísunum hafi birst á samfélagsmiðlum.

Starfshópurinn lítur niðurstöðurnar alvarlegum augum og telur brýnt að gripið sé til viðeigandi aðgerða til að ráða bót á vandanum.

#### 10. Mælaborð um jafnrétti

Tíunda aðgerðin felur í sér samvinnu innviðaráðuneytis, forsætisráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Jafnréttisstofu og Hagstofu Íslands um þróun mælaborðs yfir tölfræði á sviði jafnréttismála í anda Evrópuverkefnisins *Tea for two* frá árinu 2008. Markmið verkefnisins var að safna saman aðgengilegum gögnum til að mæla stöðu jafnréttismála hjá sveitarfélögum. Aðgerðin er ein af tillögum verkefnisstjórnar um bættar vinnuáðstæður kjörinna fulltrúa frá fyrri aðgerðaáætlun. Með henni leggst Hagstofan á áramnar með Jafnréttisstofu um að leiða fram helstu breytur á sviði kynjajafnréttis myndrænt á vef stofnunarinnar. Þar má nefna hlutfall kynjanna í sveitarstjórnnum, helstu nefndum og ráðum, upplýsingar um hlutfall sveitarfélaga með jafnlaunavottun og jafnréttisáætlanir, svo dæmi séu tekin. Jafnframt verður skoðað hvort hægt verði að leiða fram upplýsingar um þátttöku minnihlutahópa á borð við innflytjenda í stjórnun sveitarfélaganna. Lögð verður áhersla á að nýta nútímataækni á sviði sjálfvirkni til að uppfæra upplýsingar í mælaborðinu þegar slíku verður við komið.

Mælaborðið verður kynnt sveitarstjórnnum í því skyni að mynda grundvöll til aðgerða til að stuðla að því að stjórnun sveitarfélagsins endurspegli sem best fjölbreytta flóru íbúa í viðkomandi sveitarfélagi. Þannig verði með aðgerðinni styrkari stoðum rennt undir getu sveitarfélaganna til að laga þjónustu sína að þörfum ólíkra hópa innan sveitarfélags.

#### 11. Búsetufrelsi.

Elleftu aðgerðinni er ætlað að styðja við markmið um búsetufrelsi. Þetta byggist á því leiðarljósi og meginmarkmiði að lífsgæði fólks séu ekki síst fólgin í því að það geti búið sér heimili þar sem það helst kýs, í því búsetuformi sem því hentar, og notið sambærilegra umhverfsgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er. Til að styðja við búsetufrelsi þarf að stuðla að því að innviðir mæti þörfum samfélagsins og að sjálfbærar byggðir og sveitarfélög séu um land allt.

Með verkefninu er leitast við að greina áskoranir búsetufrelsis út frá gildandi lögum í samræmi við markmið stjórnvalda um að stefna að eins sambærilegri þjónustu og búsetuskilyrðum eins og kostur er á landinu öllu. Sérstaklega verði skoðað hvort ástæða sé til breytinga á lögum um lögheimili og aðsetur. Við lagabreytingar verði unnið út frá þeirri meginreglu að skipulag sveitarfélaga ráði því hvar heimilt sé að skrá lögheimili og einnig hvar sveitarfélögum sé skylt að veita þjónustu við íbúa.

### 12. Lágmarkshjónusta sveitarfélaga.

Tólfta aðgerðin felur í sér skilgreiningu á því hvaða þjónustu sveitarfélag þurfi að veita til að uppfylla lágmarksréttindi íbúa til þjónustu. Mið verði tekið af skilgreiningu Byggdastofnunar á grunnþjónustu. Hugað verði sérstaklega að þjónustu við hópa á borð við barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna, aldraða og fatlað fólk. Afstaða verði tekin til þjónustuframboðs og samvinnu sveitarfélaga um veitingu ólíkrar þjónustu.

Íslenskum sveitarfélögum er falin ábyrgð á hátt í 80 lögbundnum verkefnum. Mörg þeirra fela í sér veigamikla þjónustuþætti á borð við félagsþjónustu og fræðslu til barna og ungmennta. Því til viðbótar sinna mörg sveitarfélögum ýmsum ólögbundnum verkefnum, á borð við rekstur almenningsgangna og sundlauga. Ótalin er skylda sveitarfélaga til að setja sér lögbundnar stefnur, áætlanir og samþykktir.

Íslensk sveitarfélög eru ólík og breitt bil er á milli getu fámennustu sveitarfélaganna, með rétt um 50 íbúa, og fjölmennasta sveitarfélagsins, Reykjavíkurborgar, til að inna af hendi lögbundin verkefni. Af upplýsingum ráðuneytisins má að ráða að fámennustu sveitarfélögin hafa mörg hver ekki burði til að sinna öllum lögbundnum verkefnum sínum. Enda þótt réttur íbúa sem útsvarsgreiðenda til þjónustu sveitarfélaga sé óumdeildur er mikilvægt að ríkisvaldið skeri skýrt úr um lágmarksréttindi íbúa og hugsanlega viðurlög við því að íbúar fari á mis við slíka lágmarkshjónustu frá viðkomandi sveitarfélagi.

### 13. Þróun þjónustu sveitarfélaga.

Prettánda aðgerðin felur í sér umbætur í þróun þjónustu sveitarfélaga. Aðgerðin felst annars vegar í því að mæla reglulega ánægju íbúa með grundvallarþjónustuþætti með hliðsjón af skilgreiningu Byggdastofnunar á grunnþjónustu. Hins vegar að skipaður verði þróunarhópur þjónustu í þeim tilgangi að stuðla að umbótum í þjónustu, m.a. með hliðsjón af fyrirbyggjandi mælingu á ánægju íbúa með einstaka þjónustuþætti. Einn þáttur í umbótastarfinu mun felast í þekkingar/reynsluyfirfærslu á milli sveitarfélaga, til að mynda með kynningum á fyrirmyndarverkefnum innan einstakra þjónustuþátta á milli sveitarfélaga.

Sveitarfélögin hafa í sívaxandi mæli færst í fang ný, flókin og viðamikil verkefni. Eins og gefur að skilja eru þau misvel í stakk búin til að sinna þeim. Skynsamlegt er að nýta reynslu einstakra sveitarfélaga til að stuðla að markvissum framförum í þjónustu sveitarstjórnarstigsins í heild sinni, til að mynda í nýjum, viðamiklum verkefnum eins og móttöku og aðlögun umsækjenda um alþjóðlega vernd og annarra innflytjenda að íslenskum samfélögum. Með sama hætti er mikilvægt að stuðla að framförum á sviði félagsþjónustu, íbúalýðræðis og umhverfis- og loftslagsmála svo dæmi séu tekin. Reynsla þróunarhópsins mun leiða í ljós hvort ástæða verður til að skipa undirhópa undir hann með hliðsjón af tilteknum málaflokkum.

### 14. Fjölmenning í starfsliði sveitarfélaga.

Fjórtaða aðgerðin felst í því að nýta betur krafta innflytjenda í sveitarfélögunum og fjölga þeim í starfsliði þeirra, m.a. í þeim tilgangi að bæta þjónustu við íbúa í hópi innflytjenda og stuðla að fjölmenningu í starfsliði sveitarfélaga.

Innflytjendum hefur fjölgað úr 8% í 16,3% af íbúum landsins á síðustu tíu árum. Fjölgun þeirra tengist annars vegar mannaflaþörf á íslenskum vinnumarkaði og hins vegar því að aldrei hafa fleiri erlendir ríkisborgarar sótt um alþjóðlega vernd hér á landi en á síðustu misserum. Alls sóttu 4.495 erlendir ríkisborgarar um alþjóðlega vernd hér á landi á síðasta ári. Ef fram heldur sem horfir munu hátt í 5.600 erlendir ríkisborgarar sækja um alþjóðlega vernd hér á landi á yfirstandandi ári. Af þessum hópi eru flestir á flóttu undan innrás Rússa í Úkraínu og innanlandsátökum í Venesúela. Mun meiri atvinnuþátttaka er meðal innflytjenda hér á landi

en annars staðar á Norðurlöndunum og raunar hefur hún lengst af verið meiri en meðal innfæddra.

Af ríflega 61.000 innflytjendum starfa hátt í 3.600 innan sveitarfélaganna í landinu. Af þeim eru 719 karlar og 2.873 konur. Með hliðsjón af greiningu Hagstofunnar er ofmenntun algengari meðal innflytjenda en innfæddra. Brýnt er að sveitarfélögin greini menntun, starfsreynslu og tungumálafærni innflytjenda í starfsliði sveitarfélaganna til að þeir geti nýst sveitarfélögunum sem best. Með sama hætti er mikilvægt að hið opinbera gangi á undan með góðu fordæmi við að stuðla að fjölgun atvinnutækifæra fyrir innflytjendur í því skyni að stuðla að aukinni fjölmenningu í starfsliði sínu og bættri þjónustu, m.a. við íbúa í hópi innflytjenda. Samhliða þessu er brýnt að sveitarfélögin og aðrir opinberir aðilar lagi kröfur sínar um menntun og aðra reynslu að fjölmenningsamfélagi.

Síðast en ekki síst er með aðgerðinni stuðlað að aukinni velsæld innflytjenda í landinu. Þessi þáttur er brýnn með hliðsjón af því að innflytjendur eru líklegri en aðrir hópar til að lifa við sárafatækt vegna lágra launa og hás húsnæðiskostnaðar.

#### 15. Þróun þjónustu við fatlað fólk.

Fimmtánda aðgerðin felur í sér að ábyrgð, hlutverk, fjármögnun og skipulag í samstarfi sveitarfélaga og ríkis í þjónustu við fatlað fólk verði afmarkað með skýrum hætti.

Ljóst er að aukin ábyrgð, auknar væntingar og flóknari og dýrari þjónusta hafa valdið því að löngu er orðið tímabært að endurskilgreina hlutverk stjórnsýslustiganna tveggja gagnvart þjónustu við fatlað fólk. Nauðsynlegt er að gera sveitarfélögunum kleift að sinna lögbundinni þjónustu sinni við þennan hóp með sóma. Þjónustan sé fagleg, samfelld og tryggt sé að ekki verði þjónustufall á gráum svæðum í þjónustu ríkis og sveitarfélaga.

Við greininguna er nauðsynlegt að tekið sé mið af því að notendastýrð persónuleg þjónusta (NPA) og þróun hennar færast yfir til sveitarfélaganna árið 2025. Með sama hætti ber að taka tillit til nauðsynlegra umbóta í þjónustu sveitarfélaganna vegna fyrirhugaðrar lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Síðast en ekki síst ber að stuðla að sambærilegu aðgengi og þjónustu við fatlað fólk eins og þjónustu við aðra hópa á landinu öllu.

Nauðsynlegt er að ríki og sveitarfélög komist að samkomulagi um fjármögnun þjónustunnar. Fyrir liggur skýrsla nefndar skipaðrar fulltrúum ríkis og sveitarfélaga undir formennsku Haraldar Líndal Haraldssonar um kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og raunkostnað árána 2018–2020. Þar kemur fram að halli sveitarfélaga vegna þjónustunnar hafi þrefaldast á tveggja ára tímabili til 2020, úr -2,9 milljörðum kr. í -8,9 milljarða kr. Ætla má að hallinn nemi nú um 12–13 milljörðum kr. Félags- og vinnumarkaðsráðherra hefur skipað nefnd sömu aðila til að móta tillögur um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga við þjónustu við fatlað fólk.

Langvarandi umræður um kostnaðarskiptingu eru líklegar til að koma niður á þjónustu ásamt því að valda vanlíðan meðal fatlaðs fólks.

#### 16. Stafræn umbreyting.

Sextánda aðgerðin felur í sér heildstæða stefnumörkun um stafræna umbreytingu sveitarfélaga og samstarf milli sveitarfélaga og við ríkið til að ná þeim markmiðum. Lögð verði áhersla á samnýtingu stafrænna innviða fyrir hið opinbera ásamt því að stafrænar lausnir verði þróaðar út frá þörfum almennings og fyrirtækja fyrir heildstæða þjónustu, óháð því hvort ríki eða sveitarfélög beri ábyrgð á henni.

Stafræn umbreyting felur í sér margháttuð tækifæri fyrir sveitarfélögin í landinu til að koma til móts við þarfir íbúa í bráð og lengd á betri og hagkvæmari hátt. Þróun stafrænnar

umbreytingar rennir ekki aðeins stoðum undir markmið stjórnvalda um sambærilegt aðgengi að þjónustu óháð búsetu í sveitarfélögum, heldur jafnframt markmið um faglegri þjónustu, markvissari vinnubrögð og nútímalegra vinnuumhverfi innan sveitarfélaga.

Miðlægt samstarf sveitarfélaganna hefur rennt sterkari stoðum undir samvinnu ríkis og sveitarfélaga á sviði stafrænnar umbreytingar. Nýstofnuð samráðsnefnd stjórnsýslustiganna undir umsjón Jónsmessunefndar, samráðsvettvangs ríkis og sveitarfélaga, felur í sér bættu yfirsýn, sameiginlega hagnýtingu stafrænna lausna og samstarf við veitingu þjónustuferla á island.is.

Þó svo að grunnur hafi verið lagður að stafrænni umbreytingu sveitarfélaga er ljóst að framundan er langt þróunarferli í því skyni að nýta til fulls þau tækifæri sem hún býður upp á til að stuðla að greiðara aðgengi að þjónustu, bættum innviðum og starfsumhverfi innan fjölbreyttra íslenskra sveitarfélaga. Heildstæð stefnumörkun um stafræna umbreytingu sveitarfélaga er mikilvægur þáttur í þeirri vegferð.

### 17. Ábyrgðarskipting og samfelld þjónusta.

Sautjándi aðgerðin felur í sér kortlagningu og hugsanlega aðgerðaáætlun um breytta verkaskiptingu stjórnsýslustiganna tveggja.

Eitt af meginhlutverkum sveitarstjórnarstigsins felst í því að móta nærþjónustu að þörfum íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Annars staðar á Norðurlöndum hefur jákvæð reynsla af því að fela sveitarfélögum nærþjónustu í auknum mæli valdið því að sífellt fleiri verkefni hafa færst frá ríki til lægri stjórnsýslustiga. Með eflingu sveitarstjórnarstigsins hefur sjónum verið beint að því hvort árangursríkt sé að færa fleiri verkefni til íslenskra sveitarfélaga. Þar má nefna hvort stuðla megi að markvissari þjónustu við aldraða með því að færa fleiri þjónustuþætti gagnvart þessum hópi frá ríki til sveitarfélaga. Með sama hætti hefur komið til álita að yta úr vör tilraunaverkefni um rekstur framhaldsskóla.

Aðgerðin felur í sér kortlagningu á ábyrgðarskiptingu stjórnsýslustiganna og hugsanlega aðgerðaáætlun ef ástæða þykir til að færa verkefni á milli stjórnsýslustiga.

Í samræmi við markmið í stjórnarsáttmála felur hluti aðgerðarinnar í sér áttak til að útrýma til frambúðar gráum svæðum í opinberri þjónustu. Ýmsar ástæður hafa valdið því að vinna svokallaðrar Grábókarnefndar við að stuðla að sama markmiði hefur ekki náð tilætluðum árangri á síðustu árum. Með því að tvinna þessa vinnu saman við kortlagningu ábyrgðarskiptingar verður með markvissum hætti unnið að því að útmá þessi svæði og stuðla þar með að samfellu í þjónustu til hagsbóta fyrir almenning. Flest þessara verkefna eru á sviði velferðarþjónustu þó að einnig sé að finna grá svæði á sviðum eins og samgöngum. Sérstaklega verður hugað að því að bæta samspil milli bótakerfa ríkis og sveitarfélaga við þennan þátt verkefnisins.

Við vinnslu aðgerðarinnar verður lögð áhersla á að sátt náist um hugsanlega tilfærslu verkefna, m.a. með því að tryggja lagalegan ramma, fjármögnun og ábyrgð áður en af flutningnum verkefna yrði á milli stjórnsýslustiga. Með sama hætti verður lögð áhersla á aðkomu hagsmunahópa og samtaka þeirra að vinnu við aðgerðina.

### 18. Velliðan ungra barna og barnafjölskyldna.

Átjándi aðgerðin felur í sér aðgerðir til að stuðla að bættum hag ungra barna og fjölskyldna. Þjónusta ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur verði greind og endurskoðuð til að bæta þjónustu við þennan hóp. Sérstaklega verði hugað að aðstæðum barna í viðkvæmum hópum.

Rannsóknir leiða sífellt betur í ljós hversu brýnt er að búið sé vel að börnum fyrstu æviárin. Með sama hætti er ljóst að stuðningur við foreldra/nánustu aðstandendur skiptir sköpum í því að gera þá færa um að sinna hlutverki sínu gagnvart börnum sínum ásamt því að sinna fyrirvinnuhlutverki sínu. Með hliðsjón af því er brýnt að stuðlað sé að aukinni þjónustu og stuðningi við þennan hóp. Í samráðsferli um mótun stefnu og aðgerðaáætlunar í málefnum sveitarfélaga var sérstaklega bent á nauðsyn þess að hið opinbera stæði að því að brúa bil á milli fæðingarorlofs og leikskóla, tryggja börnum leikskólapláss innan eðlilegra tímamarka í nærumhverfi sínu, stuðla að betri mönnun og fjölgun fagmenntaðra starfsmanna í leikskólum.

### 9. Framkvæmd áætlunarinnar og samráð ríkis og sveitarfélaga.

Farsæl framkvæmd stefnu og aðgerð í málefnum sveitarfélaga ræðst af nánu samstarfi allra hlutaðeigandi aðila, ekki síst ríkis og sveitarfélaga. Jafnframt þarf að tryggja samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera og náð samstarf ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd stefnunnar.

Í því sambandi verði eftirfarandi haft til hliðsjónar:

- a. Árlegur samráðsfundur fulltrúa ríkisstjórnar og fulltrúa stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í samstarfsráði, sbr. 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga.
- b. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. sömu greinar, fundi að lágmarki einu sinni í mánuði. Gert er ráð fyrir að á vettvangi þessarar nefndar verði reglulega fjallað um framkvæmd stefnunnar og einstök álitæfni sem upp koma í því sambandi.
- c. Reglulega verði lögð skýrsla fyrir Alþingi um framkvæmd stefnunnar og álitæfni sem til umræðu eru á hverjum tíma í samskiptum ríkis og sveitarfélaga.
- d. Kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla, sem hafa fjárhagslegar afleiðingar fyrir sveitarfélögin, verði eftt og tryggt að samantekið yfirlit yfir kostnaðarmatið sé birt árlega.
- e. Fram fari kerfisbundnar rannsóknir, fræðsla, miðlun upplýsinga og alþjóðlegur samannburður um sveitarstjórnarstigið.
- f. Innviðaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga fari reglulega yfir stefnumörkun sambandsins og áherslur eins og þær koma fram á hverjum tíma með það að markmiði að samþætta þær reglulegu endurmati þessarar áætlunar og öðrum verkefnum sem ráðuneytið kann að vilja taka upp.

Þá er rétt að fram fari reglulega stöðluð mæling á fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga þar sem samspil tekna og gjalda er skoðað, sem og fjárhagsleg afkoma til skemmri og lengri tíma.

Innviðaráðuneytið hefur yfirumsjón með framkvæmd stefnunnar í samstarfi við einstök ráðuneyti, eftir því sem við á, og ekki síst Samband íslenskra sveitarfélaga.

Kostnaður við framkvæmd stefnumörkunar felst í allt að 30 millj. kr. árlegum kostnaði við framkvæmd aðgerðaráætlunar. Meginkostnaðurinn liggur í að tryggja að allar aðgerðirnar verði framkvæmdar í samræmi við fyrirmæli og tímasetningar tillögunnar.