



# Að vera í sveitarstjórn

---

*Hlutverk og ábyrgð  
sveitarstjórnarmanna*

---

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn - Að vera í sveitarstjórn

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2011  
Anna Guðrún Björnsdóttir

Borgartúni 30  
Pósthólf 8100  
128 Reykjavík

Sími 515 4900  
Netfang: [samband@samband.is](mailto:samband@samband.is)  
Veffang: [www.samband.is](http://www.samband.is)

2011/04

<b>Hlutverk og ábyrgð sveitarstjórnarmanna</b> .....	5
Hvað felst í því að vera sveitarstjórnarmaður? .....	5
Hin ýmsu hlutverk sveitarstjórnarmanna .....	8
Svigrúm sveitarstjórnarmanna til að móta hvernig sveitarstjórnarmenn þeir vilja vera .....	9
Ábyrgð sveitarstjórnarmanna.....	11
<b>Réttindi sveitarstjórnarmanna</b> .....	15
Tjáningar- og skoðanafrelsi .....	15
Réttindi á fundum sveitarstjórnar .....	16
Réttur til upplýsinga .....	17
Kjaratengd réttindi .....	20
<b>Skyldur sveitarstjórnarmanna</b> .....	22
Borgaraleg skylda til að taka kjöri og störf í umboði sveitarstjórnar .....	22
Fundasókn .....	24
Eftirlitsskyldur.....	24
<b>Sérstakt hæfi</b> .....	26
Yfirlit yfir ýmsar algengar vanhæfisástæður .....	27
Málsmeðferð í vanhæfismálum.....	30
Þagnarskylda.....	30
Hvaða hagsmunir kalla á þagnarskyldu .....	31
<b>Vinnan í sveitarstjórn</b> .....	34
Sveitarstjórn sem fjölskipað lýðræðislegt stjórnvald .....	34
Góður samstarfsandi .....	35
Að nýta tímann sem best.....	36
Samstarf innan og utan funda .....	36
Svigrúm til breytinga á störfum sveitarstjórna.....	37
Samstarf sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags.....	39
Samskipti við íbúa.....	41
Notkun rafrænna miðla til samskipta.....	45
<b>Lykilspurningar til umræðu</b> .....	47
<b>Heimildir og ítarefni</b> .....	49



# Hlutverk og ábyrgð sveitarstjórnarmanna

## HVAÐ FELST Í ÞVÍ AÐ VERA SVEITARSTJÓRNARMAÐUR?

### Hverjir teljast sveitarstjórnarmenn?

Í þessu riti er sveitarstjórnarmaðurinn sjálfur og vinnan í sveitarstjórn í brennidepli. Hugtakið sveitarstjórnarmaður er notað yfir þá sem eru kjörnir til setu í sveitarstjórn. Margt af því sem sagt verður á einnig við um þá sem kjörnir eru til setu í nefndum, ráðum og stjórnnum sveitarfélags. Það er í samræmi við 47. gr. svstjl. þar sem segir að ákvæði II. kafla laganna sem fjallar um sveitarstjórnir og sveitarstjórnarfundi og ákvæði III. kafla sem fjallar um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna eigi við um fulltrúa í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum sveitarfélags eftir því sem við á.

### Fjölbreytt og krefjandi verkefni

Seta í sveitarstjórn er fjölbreytilegt starf sem er í senn krefjandi og spennandi. Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er margþætt. Sem fulltrúi í sveitarstjórn er hann hluti af æðsta stjórnvaldi sveitarfélags og tekur þátt í ákvörðunartöku um öll helstu mál sem varða sveitarfélagið. Það er spennandi að fá tækifæri til að móta umhverfi sitt með þátttöku í sveitarstjórn. Sveitarfélög bera ábyrgð á margs konar verkefnum og sveitarstjórnarmaðurinn þarf því að hafa skoðun á og taka afstöðu til mjög fjölbreytilegra mála, allt frá sorphirðu til félagsstarfs aldraðra. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að hafa í huga að hann er ekki kjörinn til setu í sveitarstjórn til að vera sérfræðingur í málefnum sveitarfélagsins heldur sem leikmaður og fulltrúi íbúa sveitarfélagsins til að standa vörð um hagsmuni þeirra. Það felur í sér mikla ábyrgð að vera kjörinn fulltrúi íbúa til að stýra sveitarfélagi. Það er skylda sveitarstjórnarmannsins að leitast við að taka afstöðu til mála út frá mati á heildarhagsmunum. Trúverðugleiki sveitarstjórnarmannsins snýst að mörgu leyti um það hversu vel honum tekst að ná jafnvægi milli mismunandi krafna og væntinga íbúa.

### Grundvallarverkefni

Grundvallarverkefni sveitarstjórnarmanna eru að:

- móta markmið og stefnu fyrir starfsemi og rekstri sveitarfélagsins og framþróun þess og hafa eftirlit með að þeim sé fylgt
- forgangsraða ráðstöfun fjármuna og mannafla sveitarfélagsins,
- taka á álitaefnum sem koma upp og varða sveitarfélagið
- hafa samráð og skipuleggja ákvörðunarferla, þ. á m. þátttöku íbúa í ákvörðunartöku.

### Nálægðin

Nálægðin milli íbúa og stjórnenda sveitarfélags er hornsteinn sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmaðurinn þekkir aðstæður í sveitarfélaginu af eigin raun og hefur forsendur til að hafa góða innsýn og yfirsýn yfir samfélagið í sveitarfélaginu. Þetta gefur honum færi á að taka

ákvörðun út frá staðbundnum aðstæðum, eftir því sem lög veita svigrúm til, og þannig að ákvörðun endurspegli sem best vilja íbúanna.

Hin hliðin á nálægðinni er sú að sveitarstjórnarmaðurinn er opinn fyrir áreiti og þrýstingi frá umhverfi sínu sem gerir kröfur til hans. Staðreyndin er sú að það er sjaldnast hægt að gera svo öllum líki. Hagsmunir stangast á og fjárhagsstaða sveitarfélags sniður starfseminni stakk. Það getur verið vandasamt að finna jafnvægi milli ólíkra hagsmuna og skoðana en takist það er björninn unninn.

#### **Mikilvægi samvinnu**

Starf í sveitarstjórn byggist á samvinnu. Sveitarstjórnarmaður, sem vill ná árangri, þarf að kappkosta að hafa góða samvinnu við ýmsa hópa í umhverfi sínu. Starf í sveitarstjórn felur í sér samvinnu við pólitíska samherja, við aðra kjörna fulltrúa í sveitarstjórn, við starfsmenn sveitarfélagsins og við íbúa. Sveitarstjórnarmaðurinn þarf að vera meðvitaður um stöðu sína gagnvart hverjum hópi um sig og hvernig samvinnunni verður best háttað. Við samstarfið reynir á pólitíska hæfileika sveitarstjórnarmanns. Hann reynir að ná því fram að aðrir sveitarstjórnarmenn veiti þeirri niðurstöðu, sem hann kýs, brautargengi og reynir þá á röksemdafærslu hans og sannfæringarkraft. Náist ekki samstaða með þeim hætti er gripið til annarra pólitískra úrræða, s.s. málamiðlana og hliðrana. Málamiðlanir felast í því að sveitarstjórnarmaður gefur eftir einhverja þætti í stefnu sinni gegn því að kollegar hans veiti honum liðsinni til að koma fram stefnumáli sínu. Hliðranir felast í því að sveitarstjórnarmaður samþykkir að styðja eitthvert stefnumál kollega síns í sveitarstjórn gegn því að kollegi hans styðji annað stefnumál hans. Skýrt dæmi um sambland af þessu eru svokallaðir málefna-samningar sem oft eru gefnir út eftir að meirihlutasamstarf tveggja flokka kemst á í byrjun kjörtímabils.

#### **Málamiðlanir og hliðranir**

Pólitík byggist á mismunandi skoðunum og afstöðu og það verður að vera svigrúm fyrir ágreining. Hins vegar skiptir miklu máli að byggja upp gagnkvæmt traust. Mikilvægur þáttur í því er að menn sýni hvor öðrum gagnkvæma virðingu í framkomu og orðum og að allir fulltrúar í sveitarstjórn standi jafnt að vígi varðandi upplýsingagjöf um mál sem eru til meðferðar hverju sinni. Með gagnkvæmu trausti skapast forsendur fyrir pólitísku samstarfi og samstöðu sem getur reynst nauðsynleg til að ná niðurstöðu. Hver sveitarstjórn hefur sinn „stíl“ sem mótast af þeim einstaklingum sem sitja í sveitarstjórn og oft líka af hefðum. Sveitarstjórn getur tekið meðvitaða ákvörðun um að breyta um „stíl“ og fylgt henni eftir með því að setja sér leiðarljós um hegðun og framkomu sveitarstjórnarmanna sín á milli, í sveitarstjórn og í nefndum, og gagnvart hinu ytra umhverfi, hugsanlega í formi siðareglna.

#### **Starf í sveitarstjórn með starfi úti á almennum vinnumarkaði**

Flestir sveitarstjórnarmenn sinna sveitarstjórnarstarfi með starfi úti á vinnumarkaðinum. Það getur verið erfitt að sinna hvoru tveggja þannig að vel fari og togstreita myndast þar á milli. Á hinn bóginn getur reynsla

af sveitarstjórnarstarfi verið góður skóli fyrir starf úti á vinnumarkaðinum. Með starfi í sveitarstjórn fæst góð þekking á samfélagsmálum og reynsla af því að starfa með fólki.

**Ákvörðunartaka er meginhlutverk sveitarstjórnarmanna**

Meginhlutverk sveitarstjórnarmanna er ákvörðunartaka. Sveitarstjórnarmönnum ber að hafa frumkvæði og taka, f.h. samfélagsins í sveitarfélaginu, þátt í ákvörðunartöku í sveitarstjórn út frá heildarhagsmunum og á grundvelli mats á forgangsörðun möguleika og gilda. Sveitarstjórnarmaðurinn er í starfi sínu bundinn af lögum og reglum. Við ákvörðunartöku er þó yfirleitt svigrúm til einstaklingsbundins mats og afstöðu.

**Hvað felst í pólitískri ákvörðun?**

Pólitískar ákvarðanir byggja á þremur forsendum, sem hinn pólitíski fulltrúi verður að hafa til að bera, þekkingu, skoðunum og hugrekki til að taka afstöðu. Það er sjaldnast til eitt hlutlægt og algilt rétt svar við pólitískum spurningum og það er sjaldnast hægt að ná öllum markmiðum. Fjárhagsstaða setur m.a. takmörk. Sveitarstjórnarpólitík snýst þess vegna oft um að forgangsraða og hafa hugrekki til að velja eina niðurstöðu fremur en aðra. Stundum er talað um hina pólitísku hönd út frá þeim grundvallarþáttum sem þurfa að vera til staðar í pólitísku starfi og skilgreindir eru þannig:

**Hin pólitíska hönd**

- Þekking
- Skoðanir
- Hugrekki til að velja á milli valkosta
- Traust til annarra
- Trúverðugleiki

## Til umhugsunar

Hvernig ætlar þú að koma fram og vinna sem sveitarstjórnarmaður?  
Hvaða væntingar og markmið hefur þú og hvernig getur þú unnið að þeim?  
Hvaða svigrúm er innan ramma laga og í því starfsumhverfi sem þú býrð við?  
Hvernig getur þú best unnið með:  
    samherjum þínum og öðrum fulltrúum í sveitarstjórn?  
    með starfsmönnum sveitarfélagsins?  
    með íbúum?  
Hvort er árangursríkara að standa fast á sínu eða leita málamiðlunar? Hvaða áhrif hefur hvor leiðin til lengri tíma litið?  
Hvernig er tíma þínum best varið?  
Hvernig getur þú sameinað vinnu í sveitarstjórn og vinnu þína úti á vinnumarkaðinum og hagað vinnunni þannig að hún komi ekki niður á fjölskyldulífi ?

## HIN ÝMSU HLUTVERK SVEITARSTJÓRNARMANNA

### **Stjórnunar- og eftirlitshlutverk**

Sveitarstjórnarmaðurinn hefur ýmis hlutverk. Sveitarstjórn er æðsta stjórnvald sveitarfélags og sem fulltrúi í sveitarstjórn hefur sveitarstjórnarmaðurinn stjórnunar- og eftirlitshlutverk með starfsemi og rekstri sveitarfélagsins. Stjórnunarhlutverkið tengist því að sveitarfélagið er veitandi opinberrar þjónustu og vinnuveitandi. Það er eigandi fasteigna, fyrirtækja og fjármagns og það ber ábyrgð á þróun og uppbyggingu í sveitarfélaginu. Sveitarstjórn er fjölskipað stjórnvald sem felur í sér að ákvarðanir um stjórnun sveitarfélagsins eru teknar á fundum sveitarstjórnar með meirihlutasamþykktum en ekki af einstökum fulltrúum.

### **Stjórnvalds- hlutverk**

Sveitarstjórn er einnig opinbert stjórnvald sem ber ábyrgð á framkvæmd laga á ýmsum sviðum. Þannig ber sveitarstjórn t.d. ábyrgð á eftirliti með byggingaframkvæmdum og útgáfu byggingarleyfa á grundvelli byggingarlaga. Hún staðfestir ákvörðun um veitingu félagslegrar aðstoðar samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og ber ábyrgð á skipulagi sveitarfélagsins samkvæmt skipulagslögum.

### **Vinnuveitenda- hlutverk**

Sveitarstjórn hefur sem æðsta stjórnvald sveitarfélags vinnuveitendaskyldum að gegna, enda þótt framkvæmdastjóri sveitarfélags sé samkvæmt sveitarstjórnarlögum æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélags. Hver sveitarstjórnarmaður ber, ásamt öðrum fulltrúum í sveitarstjórn, hina endanlegu ábyrgð á því hvernig sveitarfélagið rækir hlutverk sitt sem vinnuveitandi. Vinnuveitendahlutverk sveitarstjórnar kemur m.a. fram í því að hún ber ábyrgð á vinnuveitenda- og starfsmannastefnu sveitarfélags. Launakostnaður er langstærsti útgjaldaliður sveitarfélaga og starfsmannaauður þess hefur mest um það að segja hvernig sveitarfélagi tekst að sinna verkefnum sínum. Vinnuveitendahlutverk sveitarfélaga er því mjög mikilvægt en ástæða er til að ætla að íslenskir sveitarstjórnarmenn séu oft ekki nægilega meðvitaðir um mikilvægi þess.

### **Stefnumótunar- hlutverk**

Stefnumótunarhlutverkið er angi af stjórnunarhlutverkinu. Með stefnumótun er búinn til rammi fyrir aðgerðir sem fylgja í kjölfarið. Stefnumótun og aðgerðaráætlanir eru nauðsynleg forsenda þess að sveitarstjórn geti rækt stjórnunar- og eftirlitshlutverk sitt. Án þess mun starfsemin lifa sínu eigin lífi. Það mun eiga sér stað þróun en án þess að sveitarstjórn stýri henni.

Stefnumótunarhlutverkið snýr annars vegar að umhverfinu í sveitarfélaginu og innviðum til að styðja við framþróun þess. Aðalskipulag og deiliskipulag sveitarfélagsins eru mikilvægustu stjórnþæki sveitarstjórnar til að stýra framþróun sveitarfélagsins. Hins vegar snýr stefnumótunarhlutverkið inn á við að rekstri og starfsemi sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmenn þurfa að sinna mörgum verkefnum og hafa til þess takmarkaðan tíma. Þeir þurfa að vera mjög vel meðvitaðir um hvernig sé



best að verja tíma sínum. Starfsmenn sveitarfélagsins sjá um daglegan rekstur sveitarfélagsins. Stefnumótun og aðgerðaáætlanir setja þeim ramma til að starfa eftir.

#### Lýðræðislegt hlutverk

Sveitarstjórn hefur lýðræðislega skyldu til að hafa samráð við íbúa við stefnumótun og áætlanagerð fram í tímann og til að kynna þær eftir samþykkt sveitarstjórnar. Stefnumótun og áætlanagerð gefur íbúum og framkvæmdaaðilum nauðsynleg skilaboð um hvers megi vænta þannig að þeir geti hagað aðgerðum sínum í samræmi við það. Hún auðveldar líka íbúum að gæta lýðræðislegs aðhalds með sveitarstjórn.

#### Umboðshlutverk

Umboðshlutverkið er veigamikill þáttur í lýðræðislegu hlutverki sveitarstjórnarmanna. Þeir eru kjörnir til að vera fulltrúar íbúanna og hafa því umboðshlutverki að gegna gagnvart þeim. Umboðshlutverkið kemur fram í því að sveitarstjórnarmaðurinn á að taka mið af hagsmunum og skoðunum íbúanna en honum ber skylda til að gera það þannig að hann hafi heildarhagsmuni og jafnræði milli íbúanna efst í huga. Stjórnunar- og umboðshlutverkin tengjast og stundum er togstreita á milli þeirra því það er aldrei hægt að verða við öllum óskum og kröfum íbúanna. Oftast þarf að forgangsraða og við ákvörðun um forgangsroðun reynir á stjórnunarhlutverk sveitarstjórnarmannsins.

### Til umhugsunar

Hvernig ætlar þú að sameina umboðs- og stjórnunarhlutverk þitt?  
Hvernig ætlar þú að sinna vinnuveitendahlutverki þínu?

### SVIGRÚM SVEITARSTJÓRNARMANNA TIL AÐ MÓTA HVERNIG SVEITARSTJÓRNARMENN ÞEIR VILJA VERA

Í hlutverki sveitarstjórnarmannsins felst:

- Svigrúm til að velja og móta sitt hlutverk.
- Að hann er kjörinn til að vera fulltrúi fyrir mismunandi skoðanir og hagsmuni.
- Pólítísk, siðferðisleg og lagaleg ábyrgð.

Sveitarstjórnarmenn hafa svigrúm til að móta ímynd sína sem sveitarstjórnarmenn, hvernig þeir vilja vinna og koma fram í pólitísku starfi. Sveitarstjórnarmenn hafa mismunandi forsendur til að rækja starf sitt og mismunandi áhugasvið. Þeir ættu þó að hafa í huga að það er skynsamlegt að vera strax í upphafi meðvitaður um hvernig þeir ætli sér að vinna og koma fram þar sem það getur verið erfitt að breyta um „stíl“ eftir að búið er að skapa væntingar um ákveðin vinnubrögð og framkomu hjá kjósendum og samstarfsmönnum.

**Ýmsar tegundir sveitarstjórnarmanna**

Ekkert eitt val er hið eina rétta. Hver og einn verður að velja út frá sínum forsendum og áhuga og gera sér grein fyrir hvaða möguleika hvert val gefur og hvaða möguleika það útilokar. Til þess að útskýra nánar við hvað er átt er rétt að draga upp myndir af nokkrum tegundum sveitarstjórnarmanna. Myndirnar eru sjaldnast svona einlitar en skýra vonandi við hvað er átt.

**Stjórnarmaðurinn**

Sumir sveitarstjórnarmenn leggja áherslu á að reka sveitarfélagið eins og fyrirtæki og líta fyrst og fremst á sig sem hluta af stjórn fyrirtækis. Þeir leggja meiri áherslu á að vinna inn á við heldur en að taka þátt í opinberri umræðu um málefni sveitarfélagsins. Þeim finnst mikilvægt að sýna samstöðu með sveitarstjórninni og verja ákvarðanir hennar út á við. Þeir geta náð góðum árangri bak við tjöldin en gallinn getur verið sá að íbúarnir fá ekki tækifæri til að fylgjast með störfum þeirra og leggja sitt til málanna.

**Hugmynda-smiðurinn og stefnumótandinn**

Aðrir leggja áherslu á að marka spor inn í framtíðina. Vera frumkvöðlar og hugmyndasmiðir. Þeir leggja áherslu á stefnumótun til framtíðar litið en hafa minni áhuga á dægurmálum. Eins og með fyrrnefnda hópinn getur verið hætta á að þeir missi tengsl við kjósendur sína þar sem þeir leggja of mikla áherslu á framtíðina á kostnað þeirra mála sem þarfnast úrlausnar á líðandi stundu.

**Umboðsmaður einstaklingsins**

Aðrir leggja hins vegar áherslu á að beita sér í einstökum málum og fyrir einstaka íbúa. Þeir líta gjarnan á sig sem umboðsmann einstaklingsins og leggja áherslu á að flytja mál hans. Þeir geta með þessu móti fengið jákvæða umfjöllun um sig í fjölmiðlum. Hins vegar geta þessi vinnubrögð haft í för með sér samstarfserfiðleika við aðra fulltrúa í sveitarstjórninni sem finnst að sveitarstjórnarmaðurinn sé að reyna að slá sér upp í einstökum málum, jafnvel á kostnað annarra félaga sinna í sveitarstjórninni og sveitarfélagsins sem heildar. Þetta getur einnig í sumum tilvikum haft í för með sér brot á jafnræði gagnvart öðrum íbúum. Hætta er á að þessi sveitarstjórnarmaður missi heildaryfirsýn og tækifæri til að móta heildarstefnu og framtíðarsýn þar sem tími hans og kraftar fara í smærri mál sem dúkka tilviljanakennt upp. Þessi vinnubrögð hafa þó einnig jákvæðar hliðar. Stundum er hægt að nota eitt einstakt mál til að móta almennar línur. Slík mál geta líka orðið til þess að það kemst upp um mistök eða óheppilega framkvæmd.

**Fagsérfræðingurinn**

**Hverfis-sveitarstjórnarmaðurinn**

Því er oft haldið fram að yfirsýnin sé aðalsmerki sveitarstjórnarstigsins. Sveitarstjórnarmenn hafa vegna þekkingar sinnar á staðbundnum aðstæðum og nálægðinni forsendur til að skoða mál heildstætt og út frá þverfaglegu sjónarhorni. Fagsveitarstjórnarmaðurinn starfar ekki í samræmi við þessi sjónarmið. Hann einblínir á sitt svið og berst fyrir því. Hann getur haft mjög góða faglega þekkingu en heildaryfirsýnina vantar. Hverfissveitarstjórnarmaðurinn vinnur á hliðstæðan hátt fyrir sitt hverfi eða sinn hluta af sveitarfélaginu. Af svipuðum meiði eru þeir

## Fulltrúi hagsmunasamtaka

sveitarstjórnarmenn sem fyrst og fremst líta á sig sem fulltrúa hagsmunasamtaka, t.d. íþróttahreyfingar. Sveitarstjórnarmenn, sem starfa á þennan hátt, geta smitað út frá sér þannig að aðrir í sveitarstjórninni fari að hugsa á hliðstæðan hátt og berjast fyrir sínum sérhagsmunum á kostnað heildarhagsmuna.

## Til umhugsunar

Hvaða hlutverk vilt þú leggja áherslu á og hvaða afleiðingar hefur það í för með sér?

Hvort er þér ofar í huga að þú sért að taka sæti í stjórn sveitarfélags með fjölda starfsmanna og fyrirtækjarekstur eða til að vera leiðtogi fyrir samfélag fólks sem býr í sveitarfélaginu?

Lítur þú svo á að sveitarstjórn sé hópur sem þurfi að vinna saman að því að finna bestu lausnirnar eða finnst þér skipta meira máli að berjast fyrir þínum skoðunum og afla þeim fylgis?

Fyrir hverja finnst þér þú vera fulltrúi?

Kjósendur þína?

Flokkinn?

Þann hluta sveitarfélagsins sem þú kemur frá?

Hagsmunasamtök?

Þig sjálfan (t.d. vegna starfsstéttar eða sérfræðipækkingar þinnar)?

Allt sveitarfélagið?

## Pólitísk ábyrgð sveitarstjórnar- manna

### ÁBYRGÐ SVEITARSTJÓRNARMANNA

Pólitísk ábyrgð verður virk þegar kjörnir fulltrúar hafa ekki brugðist við í samræmi við væntingar kjósenda. Við kosningar er sveitarstjórnarmaður, sem sækist eftir endurkosningu, dreginn til pólitískrar ábyrgðar fyrir kjörtímabilið sem er að líða. Aðhald umhverfisins og hin pólitíska ábyrgð á þó ekki eingöngu að vera virk við kosningar heldur þarf hún að vera virk á öllu kjörtímabilinu. Opinber umræða er það afl sem fyrst og fremst gerir pólitíska ábyrgð virka. Fjölmíðlar og réttur almennings til aðgangs að upplýsingum á grundvelli upplýsingalaga gegna mikilvægu hlutverki í því sambandi.

Sveitarstjórnin er æðsta stjórnvald sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmaðurinn ber þar af leiðandi, sem fulltrúi í sveitarstjórn, hina endanlegu pólitísku ábyrgð á öllu sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélagsins, jafnvel þótt honum hafi ekki verið kunnugt um tiltekið mál. Sveitarstjórnarmaðurinn ber ábyrgð á ákvörðunum sem hann hefur átt þátt í að taka en það er líka hægt að draga hann til ábyrgðar ef hann hefur ekki brugðist við aðstæðum sem hann hefði átt að bregðast við. Starfsmenn sveitarfélags sjá yfirleitt um daglega framkvæmd og stjórnsýslu en þeir eiga að starfa innan þess ramma sem sveitarstjórn hefur sett þeim og þess vegna bera sveitarstjórnarmenn hina endanlegu

ábyrgð á verkum þeirra. Það er ekki hægt að framselja hina pólitísku ábyrgð til starfsmanna eða einkaaðila sem samið er við um að annast framkvæmd.

### Lagaleg ábyrgð

Lagaleg ábyrgð felur í sér ábyrgð á því hvort sveitarstjórnarmaður og starfsmenn sveitarfélags hafi brugðist við í samræmi við lög. Hin lagalega ábyrgð kemur oftast til í kjölfar þess að íbúi, fyrirtæki eða jafnvel fulltrúi í sveitarstjórn skjóta ákvörðun eða framkvæmd til lögbundins úrskurðaraðila innan stjórnarsýslu ríkisins, sem í flestum tilvikum er ráðuneyti sveitarstjórnarmála, nú innanríkisráðuneytið, eða sérstök úrskurðarnefnd, eða bera fram kvörtun við Umboðsmann Alþingis. Þessir aðilar kanna hvort farið hafi verið að lögum. Þeir hafa almennt eingöngu vald til að ógilda ákvörðun en ekki vald til að breyta henni. Komist þeir að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið byggt á lögmætum forsendum, geta þeir lagt fyrir sveitarstjórn að taka nýja ákvörðun eða breyta framkvæmd. Eftir að niðurstaða úrskurðaraðila liggur fyrir getur komið til málsóknar fyrir dómstólum á grundvelli refsíákvæða í almennum hegningarlögum eða í sérlögum eða vegna kröfu um skaðabætur. Aðilar geta líka snúið sér beint til dómstóla án milligöngu úrskurðaraðila innan stjórnarsýslu ríkisins.

Í hegningarlögum fjallar sérstakur kafli, þ.e. XIV. kafli, um brot í opinberu starfi og hann getur átt við um sveitarstjórnarmenn. Oftast er málsókn beint gegn sveitarfélaginu sem slíku en sveitarstjórnarmaður getur þó undir vissum kringumstæðum orðið sjálfur persónulega ábyrgur, bæði í refsiréttarlegu tilliti og skaðabótaskyldur. Skilyrðið er að sveitarstjórnarmaðurinn hafi vitað eða mátt vita um hið ólögmæta athæfi. Sveitarstjórnarmaðurinn getur því aðeins orðið persónulega ábyrgur vegna ólögmæts athæfis hans sjálfs eða aðgerðaleysis. Hann getur verið dreginn til ábyrgðar fyrir ólögmætt athæfi af hálfu starfsmanns sveitarfélags ef hann hefur tekið þátt í því eða hefur lokað augum fyrir því.

EKKI er hægt að gera kröfu um að sveitarstjórnarmaður viti um allt sem gerist innan stjórnkerfis sveitarfélags og ekki er hægt að draga hann til lagalegrar ábyrgðar fyrir eitthvað sem hann vissi ekki um. Það er ekki gerð sú krafa að sveitarstjórnarmenn hafi faglega þekkingu á málaflokkum sveitarfélaga. Sveitarstjórnarmenn eru háðir starfsmönnum sveitarfélagsins um faglega ráðgjöf í ýmsum málum. Almennt mega sveitarstjórnarmenn treysta því að ráðgjöf starfsmanna byggist á faglegum sjónarmiðum og hún sé í samræmi við lög. En ef heilbrigð skynsemi, almenn kunnátta og varkárni vekur upp vafa þá á hann að bregðast við. Annars getur hann átt á hættu að verða dreginn til persónulegrar ábyrgðar.

### 102. gr. sveitarstjórnarlaga um dagsektir

Í 2. mgr. 102. gr. svstjl. er að finna ákvæði um að félagsmála-ráðuneytið geti með lögsókn krafist dagsekta af þeim sem bera ábyrgð á vanrækslu sveitarstjórna og að dagsektir megi nema allt að fimmföldum daglaunum viðkomandi. Samkvæmt þessu er það dómstóll sem ákveður dagsektirnar.

Hugsanlegt er að sveitarstjórnarmenn geti orðið persónulega ábyrgir samkvæmt þessu ákvæði en á það hefur aldrei reynt. Hliðstætt ákvæði er í frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga með þeirri breytingu að ráðuneytið geti lagt á slíkar sektir án þess að þurfa að leita til dómstóla<sup>1</sup>.

#### **Siðferðisleg ábyrgð sveitarstjórnarmanna**

Hin pólitíska og lagalega ábyrgð getur orðið virk vegna siðferðislegra álitaefna. Alvarlegustu brotin á siðferðisreglum sæta refsingu skv. hegningarlögum og í þeim tilvikum er enginn vafi um hina pólitísku og lagalegu ábyrgð. Hins vegar ná lagareglur ekki yfir alla hegðun sem getur verið siðferðislega ámælisverð. Efnahagshrunið hefur dregið verulega úr tiltrú almennings á stjórnvöldum og kjörnum fulltrúum. Almennigur kallar eftir meiri ábyrgð stjórnvalda og gagnsærri og trúverðugri stjórnsýslu. Það er mjög mikilvægt fyrir framtíð lýðræðis í landinu að stjórnvöld bregðist við þessu ákalli. Setning siðareglna getur verið þáttur í því. Í frumvarpi til nýrra sveitarstjórnarlaga er nýtt ákvæði um siðareglur<sup>2</sup>. Það er þó ekki gert ráð fyrir að sveitarfélögum verði skylt að setja slíkar reglur. Í frumvarpinu er lagt til að Samband íslenskra sveitarfélaga skipi nefnd sem geti veitt álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim.

#### **Setning siðareglna**

Það er lykilatriði að siðareglur verði til á grundvelli umræðna og sameiginlegs skilnings allra þeirra sem reglurnar eiga að taka til á ákveðnum grunngildum og hvernig bregðast eigi við siðferðislegu álitaefnum út frá þessum gildum. Það er best að það þurfi aldrei að reyna á siðareglurnar þar sem allir hlutaðeigandi eru meðvitaðir um hvernig sé rétt að bregðast við. Það er því ekki rétta aðferðin að samþykkja siðareglur á grundvelli fyrirmyndar án undirbúnings og umræðna.

#### **Hvert sveitarfélag hefur sérstöðu**

Hvert sveitarfélag hefur sérstöðu og þarf þess vegna sjálft að móta siðferðislegar viðmiðanir sem ganga lengra en lögfestar reglur. Það þarf að taka siðamál til umræðu og taka afstöðu til þeirra út frá staðbundnum aðstæðum og viðhorfum og með tilliti til þess hvernig sveitarfélagið vill koma fram til að njóta trausts íbúanna og góðs orðspors.

#### **Kjörnir fulltrúar þurfa að vera á verði**

Það er mjög mikilvægt að kjörnir fulltrúar hafi búið sig undir það að mæta siðferðislegum álitaefnum með því að velta fyrir sér hvaða aðstæður geta komið upp og hvernig sé rétt að bregðast við þeim. Ella er hættu að menn geti dregist inn í aðstæður sem erfitt getur verið að komast út úr. Það er alltaf auðveldara að sjá eftir á að eitthvað hafi verið athugavert við aðstæður. Sérstaklega þurfa kjörnir fulltrúar að vera á verði þegar um er að ræða mál með mikla fjárhagslega þýðingu fyrir einstaklinga eða hópa. Að segja já og taka t.d. við boði eða gjöf, getur virst þægilegast og einfaldast á þeirri stundu en það er ekki víst að það svar sé best fyrir heildarhagsmunina. Það er mikilvægt að skoða hlutina alltaf í stærra samhengi og gefa sér tíma til þess.

<sup>1</sup> 117. gr. frv. sjá <http://www.samband.is/verkefning/stjornsysla-sveitarfelaga/frettir---stjornsysla/nr/1000>

<sup>2</sup> 29. gr. frv.

Norska sveitarfélagasambandið, KS, hefur sett fram nokkurs konar skyndipróf til stuðnings fyrir kjörna fulltrúa. Ef þeir svara þessum þremur spurningum játandi er það talið vísbending um að það sé í lagi að taka við boði eða gjöf:

1. Segir samviskan þín að það sé í lagi að taka við því sem boðið er fram?
2. Fyndist þér allt í lagi að segja pólitískum samstarfsmönnum þínum frá boðinu?
3. Væri allt í lagi að þetta bærist íbúum til eyrna í gegnum fjölmiðla eða á annan hátt?

### Bæklingur til stuðnings við umræður um siðamál

Sambandið hefur þýtt og staðfært bækling sem norska sveitarfélagasambandið hefur gefið út um siðamál sveitarfélaga. Bæklingnum er ætlað að hjálpa sveitarfélögum við að koma af stað vinnuferlum sem gera þátttakendur meðvitaða um hvernig eigi að bregðast við ákveðnum aðstæðum. Í honum eru settar fram ýmsar spurningar um siðferðisleg álitafni sem allar starfseiningar sveitarfélagsins eiga að ræða og taka afstöðu til, áður en siðareglur eru settar og til að varna því að upp komi brot á siðareglum. Með því að ganga í gegnum slíkan umræðu- og mótunarferil innan sveitarfélags er talið hægt að skapa skilning og viðhorf og þannig menningu að starfsmenn og kjörnir fulltrúar séu meðvitaðir um hin siðferðislegu viðmið sveitarfélagsins og bregðist rétt við þegar siðferðisleg álitafni koma upp. Það eru einstaklingarnir sem skapa siðferðismenningu á hverjum vinnustað og það er lögð áhersla á að bæði starfsmenn og kjörnir fulltrúar í meiri- og minnihluta taki þátt í undirbúningsferlinu.

### Til umhugsunar

Hvaða munur er á pólitískri ábyrgð fulltrúa í meirihluta og fulltrúa í minnihluta?

Oft er litið á sveitarstjórnarmenn sem leiðtoga í byggðarlaginu. Þýðir það að þeir verði að líta á sig sem fyrirmyndir og hvaða afleiðingar hefur það? Er sanngjarnt að gera strangari kröfur til sveitarstjórnarmanna en annarra í siðferðislegum eignum?

Út frá hvaða grunngildum vilt þú starfa? Við hvaða siðferðislegu viðmið, gildismat og siðareglur getur þú stuðst? Hefur þú staðið frammi fyrir siðferðislegum álitafnum og hvernig hefur þú brugðist við þeim?

Hvernig er hægt að fyrirbyggja að siðferðisleg álitafni komi upp?

Hvernig er best að koma fram við hagsmunahópa og einstaklinga sem munu hafa samband við þig til að hafa áhrif á sín mál? Hvernig getur þú gætt hagsmuna hinna sem láta ekki til sín heyra?

# Réttindi sveitarstjórnarmanna

Til að sveitarstjórnarmaður geti sinnt starfi sínu á sem bestan hátt þarf hann að þekkja þau réttindi og þær skyldur sem því fylgja. Lagaákvæði um réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna er einkum að finna í III. kafla sveitarstjórnarlaga<sup>3</sup>. Í umfjölluninni hér á eftir verða einstök lagaákvæði ekki skýrð í þeirri röð sem þau birtast í lögnum heldur miðar hún að því að gefa hentugt yfirlit yfir helstu réttindi og skyldur sveitarstjórnarmanna.

## TJÁNINGAR- OG SKOÐANAFRELSI

**Sveitarstjórnarmaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni**

Sveitarstjórnarmaður er einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála, sbr. 28. gr. sveitarstjórnarlaga<sup>4</sup>. Ákvæði þetta um skoðanafrelsi má rekja til sambærilegs ákvæðis í stjórnarskránni um skoðanafrelsi þingmanna. Sérstakt ákvæði um skoðanafrelsi sveitarstjórnarmanna hefur e.t.v. ekki grundvallarþýðingu, enda hafa þeir stjórnarskrárvarinn tjáningarrétt eins og aðrir einstaklingar. Það hefur þó sjálfstætt gildi að því leyti að það felur í sér að sveitarstjórnarmaður getur ekki, með bindandi hætti, skuldbundið sig fyrir fram gagnvart kjósendum, stjórnmalasamtökum eða öðrum til þess að hafa ákveðna afstöðu til málefna sveitarfélags. Sveitarstjórnarmanni er þannig heimilt að skipta um skoðun. Þrátt fyrir að sveitarstjórnarmaður hafi rétt til skoðanafrelsis í störfum sínum girðir það ekki fyrir að afstaða hans getur haft í för með sér pólitískar afleiðingar, t.d. ef hann víkur frá yfirlýstri stefnu stjórnmalasamtaka sinna í ákveðnu máli. Hann verður þó ekki rekinn úr sveitarstjórninni, enda þiggur sveitarstjórnarmaðurinn umboð sitt frá kjósendum og hefur það til fjögurra ára í senn. Sveitarstjórnarmaðurinn getur hins vegar misst stöðu sem hann hefur þegið í krafti meirihlutasamstarfs, s.s. nefndarformennsku o.þ.h. Strangur flokksagi takmarkar því í raun skoðanafrelsi sveitarstjórnarmanns.

**Sveitarstjórnarmanni er heimilt að skipta um skoðun**

**Tjáningarfrelsi bæði á fundum og utan þeirra**

Tjáningarfrelsi sveitarstjórnarmanns nær hvorutveggja til að tjá sig á sveitarstjórnarfundum og á almennum vettvangi. Í raun er opinber umræða um þau mál sem eru á borðum sveitarstjórnar hverju sinni mikilvægur þáttur í hinu staðbundna lýðræði. Hann getur því fjallað um málefni sveitarfélagsins á hvaða vettvangi sem er að teknu tilliti til þess að tjáningarréttur hans getur verið takmarkaður af reglum um þagnarskyldu, auk reglna um meiðryði og friðhelgi einkalífs.

<sup>3</sup> IV. kafla frumvarps til sveitarstjórnarlaga, sem felur ekki sér miklar breytingar frá gildandi lögum.

<sup>4</sup> 25. gr. frv.

## RÉTTINDI Á FUNDUM SVEITARSTJÓRNAR

**Fundarréttindi eru útfærð í samþykktum sveitarfélags um stjórn og fundarsköp**

Auk þess að hafa öll þau almennu réttindi, sem einstaklingum eru tryggð til tjáningar og áhrifa í þjóðfélaginu með stjórnarskrárákvæðum og lögum, eru sveitarstjórnamanni tryggð sérstök réttindi á fundum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnamaður hefur málfrelsi, tillögurétt, atkvæðisrétt og fleiri réttindi tengd tjáningarfrelsi og lýðræði á hinum formlega vettvangi stjórnunar sveitarfélagsins. Útfærsla á þessum réttindum og takmarkanir á þeim eru í samþykktum sveitarfélags um stjórn og fundarsköp sveitarstjórnar.

**Tillöguréttur**

Í tillögurétti felst að sveitarstjórnamaður getur lagt mál fyrir fund sveitarstjórnar og felst í því mikilvægt tæki til að koma skoðunum sínum og áherslum á framfæri. Í réttinum felst einnig að sveitarstjórnamaðurinn knýr aðra sveitarstjórnamenn til að taka afstöðu til tillögunnar og birtir þannig pólitíska afstöðu sína og annarra til viðkomandi máls. Fáir tillögur brautargengi felur tillögurétturinn jafnframt í sér mikla möguleika til áhrifa á stjórn sveitarfélags með því að koma stefnumálum sveitarstjórnamannsins í framkvæmd. Í ákveðnum tilvikum getur hvílt lagaskylda á sveitarstjórn til að leggja fram mál. Þetta á t.d. við um skyldu til að leggja fram fjárhagsáætlun, ársreikning og áætlanir um starfsemi sveitarfélags á sérsviðum, s.s. skipulagsáætlanir. Einnig er sveitarstjórnnum skylt að láta fara fram kosningar eða skipa á annan hátt í nefndir, ráð og stjórnir á vegum sveitarfélags. Pólitísk ábyrgð á að leggja fram þessar tillögur hvílir einkum á meirihluta sveitarstjórnar, en lagalega er ekki gerður sérstakur greinarmunur á hverjum skyldan hvílir. Á minnihluta jafnt sem meirihluta hvílir því skylda til þess að stuðla að því að ákveðin mál, s.s. fjárhagsáætlanir og ársreikningar, séu lögð fyrir sveitarstjórn.

**Atkvæðisréttur**

Sú spurning getur vaknað hvort atkvæðisréttur geti haft í för með sér atkvæðisskyldu í einhverjum tilfellum, þ.e. hvort sveitarstjórnamanni sé skylt að greiða atkvæði í ákveðnum málum. Til hliðsjónar má benda á umfjöllun hér að framan um skyldu til að leggja ákveðin mál fyrir sveitarstjórn, en einnig má benda á skyldur sveitarstjórnamanns til að standa undir því lýðræðislega umboði sem honum hefur verið falið. Svar við þeirri spurningu er nokkuð ótvírátt. Jafnvel þótt sveitarstjórn sé skylt að afgreiða ákveðið mál þá er sveitarstjórnamanni ætíð heimilt að sitja hjá, enda er kveðið á um það í sveitarstjórnarlögum að hjáseta teljist þátttaka í atkvæðagreiðslu og eru engar undantekningar nefndar á þeirri heimild, sbr. 2. mgr. 20. gr. svstjlf<sup>5</sup>. Gagnstæð regla gildir í nágrenna-löndum okkar, t.d. Danmörku, þar sem sveitarstjórnamönnum er skylt að taka ávallt afstöðu í máli. Hér gildir hins vegar sú regla að ef jafnmörg atkvæði eru með tillögu og á móti telst tillaga felld en við kosningu ræður hlutkesti, sbr. 3. mgr. 20. gr. Niðurstaða fæst því alltaf í málum sem borin eru upp fyrir sveitarstjórn. Þrátt fyrir að ávallt sé valkostur að sitja hjá við

**Áhrif þess að sveitarstjórnamaður tekur ekki afstöðu**

<sup>5</sup> 17. gr. frv.



atkvæðagreiðslu þá getur hjáseta, rétt eins og greitt atkvæði, haft í för með sér lagalega ábyrgð, t.d. ef sveitarstjórnarmaður situr hjá við atkvæðagreiðslu um tillögu sem augljóslega felur í sér lögbrot. Þá væri hægt að fella ábyrgð á hann fyrir að nýta ekki atkvæðisrétt sinn til að standa gegn hinni ólögmætu ákvörðun. Velta má fyrir sér hvort það standist grunnskyldu sveitarstjórnarmanns að gegna störfum sínum af alúð og samviskusemi, að taka ekki afstöðu og sitja oft hjá við atkvæðagreiðslur sveitarstjórnar. Því fylgdi tæplega lagaleg ábyrgð en vafalaust fylgdi því pólitísk ábyrgð rétt eins og á við um atkvæðagreiðslu hvers sveitarstjórnarmanns.

Flestar ákvarðanir, sem teknar eru í sveitarstjórn, eru matskenndar eða teknar innan víðfeðms lagaramma og reynir því mun frekar á pólitíska ábyrgð sveitarstjórnarmanna en lagalega. Atkvæðisréttur er mikilvæg aðferð til að koma á framfæri pólitískum skoðunum. Segja má að hjáseta feli í sér leið til að koma fram ákveðnum skoðunum en margir telja þó að hún lýsi einkum því að sveitarstjórnarmaður hafi ekki skoðun á viðkomandi málefni. Sveitarstjórnarmaður, sem oft situr hjá, getur þurft að þola fylgistap vegna þess að hann forðast að taka afdráttarlausu afstöðu og stendur því ekki, að mati kjósenda, undir kröfum um að nýta lýðræðislega möguleika til áhrifa. Í öðrum tilfellum gæti fylgi sveitarstjórnarmanns aukist ef hann hefur ekki greitt atkvæði með eða á móti viðkvæmu máli.

#### **Réttur til að leggja fram bókun**

Réttur til að bóka athugasemdir er hluti af fundaréttindum sveitarstjórnarmanna. Í honum felst mikilvægur tjáningarréttur fyrir sveitarstjórnarmann ef hann vill að afstaða hans í máli komi fram á skýrari hátt en bara með því að greiða atkvæði eða sitja hjá. Athugasemdir, sem færðar eru inn í fundargerð, verða að vera stuttar og tengjast máli því sem til umfjöllunar er.

#### **RÉTTUR TIL UPPLÝSINGA**

#### **Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt stjórnunar- og eftirlitsskyldum sínum**

Í stjórnkerfi sveitarfélaga fer sveitarstjórn með yfirstjórn og bera sveitarstjórnarmenn lagalega og pólitíska ábyrgð á störfum stjórnkerfisins, þ.e. bæði á nefndum og embættismönnum sveitarfélags. Sveitarstjórnarmaður hefur stjórnunar- og eftirlitshlutverk gagnvart starfsemi sveitarfélagsins og ber að gera athugasemdir ef starfsemin er ekki í samræmi við lög og reglur og eins ef hún er ekki í samræmi við stefnu sveitarfélagsins í hinum ýmsu málaflokkum. Réttur til upplýsinga er forsenda þess að sveitarstjórnarmaður geti gegnt þessum skyldum sínum og einnig þess að önnur réttindi nýtist honum til fulls. Hann verður til dæmis að hafa næga vitneskju um mál svo hann geti nýtt málfrelsi og tillögurétt til fulls. Sveitarstjórnarmaður hefur ekki aðeins rétt til að afla sér upplýsinga heldur hafa pólitískar og lagalegar skyldur í för með sér að honum ber skylda til að nýta þennan rétt. Í ákveðnum tilvikum getur sveitarstjórnarmaður því ekki vikið sér undan ábyrgð, pólitískri eða

lagalegri, með vísan til þess að hann hafi ekki vitað að einhver skipan mála á vegum sveitarfélags var ekki í samræmi við lög og reglur eða pólitísk markmið.

**Almennt ákvæði um rétt til upplýsinga í 30. gr. svstjl.**

**Upplýsingar sem geta verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanna**

**Ákvæði barnaverndarlaga**

Réttur sveitarstjórnarmanna til upplýsinga er víðtækur og segir í 30. gr. sveitarstjórnarlaga<sup>6</sup> að aðalmenn í sveitarstjórnnum skuli vegna starfa sinna hafa aðgang að bókum og skjölum sveitarfélagsins og óhindraðan aðgang að stofnunum þess og starfsemi. Þeir varamenn, sem taka sæti í sveitarstjórnnum, eiga einnig þennan rétt, sbr. 37. gr. laganna. Í réttinum felst að sveitarstjórnarmaður á almennt rétt á að fá ljósrit af skjölum en þá takmörkun verður að gera á ljósritun að hún sé innan eðlilegra marka. Þrátt fyrir að ekki sé tiltekið að aðgangur sveitarstjórnarmanna að gögnum geti í einhverjum tilvikum verið takmarkaður, má leiða af lögskýringarreglum að upplýsingar geta í ákveðnum tilvikum verið undanþegnar aðgangi sveitarstjórnarmanns. Þetta getur einkum átt við þegar sérákvæði laga kveða á um takmarkaðan upplýsingarétt og um er að ræða mjög mikilvægar og viðkvæmar upplýsingar um persónuhagi einstaklinga. Sem dæmi má nefna 13. gr. barnaverndarlaga um að sveitarstjórn sé óheimill aðgangur að gögnum og upplýsingum um einstök barnaverndarmál. Svipuð sjónarmið hafa verið talin eiga við um gögn félagsmálanefndar sem varða einstaklingsmál, enda þótt þar séu ekki við eins ótvíræð lagaákvæði að styðjast. Ef í skjali koma fram upplýsingar sem undanþegnar skulu aðgangi sveitarstjórnarmanns á sveitarstjórnarmaðurinn rétt á að fá aðgang að upplýsingum úr öðrum hlutum skjalsins. Hann skal því fá ljósrit af skjali þar sem hinar undanþegnu upplýsingar hafa verið útstrikaðar eða útdrátt um efni skjalsins ef undanþegnar upplýsingar eru verulegur hluti þess. Þar sem upplýsingaréttur sveitarstjórnarmanns er mjög rúmur og nær m.a. oft og tíðum til upplýsinga sem almenningur hefur ekki aðgang að hvílir þagnarskylda á sveitarstjórnarmönnum. Hins vegar getur sveitarstjórnarmaður, sem fengið hefur upplýsingar sem almenningur getur fengið aðgang að samkvæmt upplýsingalögum, birt þær, s.s. með fjölföldun eða opinberri umræðu.

Sveitarstjórnarmaður getur aflað upplýsinga um starfsemi sveitarfélagsins með formlegum og óformlegum hætti. Í flestum tilfellum gerir hann það á óformlegan hátt, t.d. með því að beina fyrirspurn til starfsmanns sveitarfélagsins. Í því sambandi ber að minnast á að starfsmenn sveitarfélagsins starfa ekki aðeins fyrir meirihluta sveitarstjórnar heldur eiga allir sveitarstjórnarmenn að hafa jafnan aðgang að þeim. Þetta gildir m. a. um sveitarstjóra hvort sem hann er ráðinn óháð pólitískum skoðunum hans eða ekki og eins ef hann er jafnframt sveitarstjórnarmaður sjálfur.

<sup>6</sup> 28. gr frv.

**Sveitarstjórn getur sett reglur um hvernig sveitarstjórnarmaður nýtur réttar til aðgangs**

Sveitarstjórn getur sett reglur um hvernig sveitarstjórnarmaður getur notið réttar til aðgangs að upplýsingum. Helgast það m.a. af því að einstakir sveitarstjórnarmenn hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum sveitarfélags. Slíkar reglur mega þó í engu skerða þann lágmarksrétt um aðgang sveitarstjórnarmanns að gögnum sem ákvæði sveitarstjórnarlaga kveða á um. Þær verða líka að tryggja jafnræði milli fulltrúa í sveitarstjórn. Efni slíkra reglna getur falið í sér að beiðnum um aðgang að upplýsingum sé beint til framkvæmdastjóra eða yfirmanna deilda og stofnana sveitarfélags. Einnig á hliðstæðan hátt að sveitarstjórnarmaður, sem vill heimsækja stofnun eða deild sveitarfélags, kynni þá fyrirætlun sína fyrir framkvæmdastjóra eða yfirmanni sem myndu veita sveitarstjórnarmanni liðsinni.

**Úrræði sveitarstjórnarmanns ef hann fær ekki upplýsingar**

Þegar sveitarstjórnarmaður fær ekki upplýsingar sem hann biður um getur hann þurft að grípa til sérstakra aðgerða til að afla þeirra. Ef starfsmaður sveitarfélags neitar að veita sveitarstjórnarmanni upplýsingar getur sveitarstjórnarmaðurinn beint beiðni sinni til næsta yfirmanns starfsmanns eða æðsta yfirmanns starfsmanna, framkvæmdastjóra sveitarfélagsins. Fáir sveitarstjórnarmaður ekki umbeðnar upplýsingar hjá starfsmönnum sveitarfélagsins getur hann farið fram á að sveitarstjórn skeri úr um hvort honum beri að fá aðgang að viðkomandi upplýsingum. Í nokkrum tilfellum hefur verið leitað eftir álit ráðuneytisins á því hvort sveitarstjórnarmaður eigi rétt á að fá umbeðnar upplýsingar.

Jafnvel þótt frumkvæði sveitarstjórnarmanns á að fá upplýsingar skipti miklu máli í störfum hans fær hann yfirleitt helstu upplýsingar, sem varða stjórn og starfsemi sveitarfélagsins, á fundum sveitarstjórnar og nefnda og í fundargögnum án þess að þurfa að leita sérstaklega eftir þeim.

**Ósk um vinnslu upplýsinga**

Þegar fjallað eru um rétt til upplýsinga vaknar sú spurning að hvaða marki sveitarstjórnarmaður geti beðið um að upplýsingar verði teknar saman eða veittar í ákveðnu formi. Út frá þeirri meginreglu verður að ganga að sveitarstjórnarmaður eigi aðeins rétt á að fá upplýsingar sem eru til staðar. Hann á þó rétt á því að starfsmenn sveitarfélags útskýri efni upplýsinganna og gefi einfaldar skýringar eftir því sem beðið er um. Réttur til þess að fá upplýsingar unnar getur einna helst komið til greina ef fyrir hendi er skylda til að viðkomandi upplýsingar séu til innan stjórnkerfis sveitarfélags, t.d. þegar afla á umsagnar sérfróðs aðila um framkvæmd sveitarfélags, sbr. 65. gr. sveitarstjórnarlaga. Í slíkum tilfellum á sveitarstjórnarmaður jafnan að óska eftir að málið verði tekið fyrir á sveitarstjórnarfundum og fylgja því eftir með þeim hætti frekar en að beina fyrir mælum til ákveðinna starfsmanna. Almenn er það einungis á valdi meirihluta sveitarstjórnar að ákveða að starfsmenn afli upplýsinga sem ekki eru til innan stjórnkerfis sveitarfélags en hver og einn sveitarstjórnarmaður getur vitanlega lagt fram tillögur þess efnis.

Þróun upplýsingatækni hefur leitt til þess að tæknilega geta kjörnir fulltrúar nú verið tengdir inn í tölvukerfi sveitarfélaga og haft aðgang að gögnum heiman að frá sér. Vel skilgreindur aðgangur sveitarstjórnarmanna að tölvukerfum gerir bæði sveitarstjórnarmönnum og stjórnarsýslunni auðveldar fyrir.

## Til umhugsunar:

Hvernig ætlar þú að hafa frumkvæði í sveitarstjórn og nýta tillögurétt þinn? Er hættu á togstreitu milli þinna eigin skoðana og skoðana flokkssystkina þinna eða samstarfsflokks? Hvernig ætlar þú að bregðast við því og hvaða afleiðingar getur það haft? Í hvaða tilvikum er réttlætanlegt að sitja hjá við atkvæðagreiðslu? Er upplýsingarétturinn nægilega vel tryggður í þínu sveitarfélagi?

## KJARATENGD RÉTTINDI

### Sveitarstjórn skylt að ákveða þóknun fyrir starf í sveitarstjórn

Starf sveitarstjórnarmanns er jafnan tímafrekt og erilsamt þótt íbúafjöldi og umfang starfsemi hvers sveitarfélags ráði miklu um hversu umfangsmikið það er. Þrátt fyrir að í upphafi hafi störf í sveitarstjórn verið unnin endurgjaldslaust í þágu samfélagsins hefur lengi tíðkast að sveitarstjórnarmenn fái þóknun fyrir störf sín og er nú sveitarstjórn skylt að ákveða hæfilega þóknun fyrir starfann, sbr. 35. gr<sup>7</sup>. Mikilvægt er að sveitarstjórnarmaður fái hæfilega þóknun fyrir störf sín þar sem umfang starfsins er orðið það mikið að því verður vart sinnt á nauðsynlegan og fullnægjandi hátt nema það dragi úr starfsframlagi í daglegu starfi með meðfylgjandi tekjusamdrætti. Hæfileg þóknun skapar sveitarstjórnarmanni umhverfi sem gerir honum kleift að rækja starfið af alúð og samviskusemi og uppfylla þannig kröfur laga og einnig kjósenda.

### Regluleg úttekt á greiðslum til kjörinna fulltrúa

Sveitarstjórn tekur sjálf ákvörðun um hvað sé hæfileg þóknun fyrir sveitarstjórnarmenn og er efni slíkra ákvarðana mjög mismunandi milli sveitarstjórna. Þóknun getur verið ákveðin sem föst greiðsla á hvern fund og/eða ákveðin fjárhæð á mánuði, t.d. sem ákveðið hlutfall af þingfararkaupi. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur undanfarin ár safnað saman upplýsingum um greiðslur til kjörinna fulltrúa<sup>8</sup>.

### Nýmæli í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga um viðmið

Í 4. mgr. 32. gr. frv. til sveitarstjórnarlaga er sett fram það nýmæli að ráðuneyti sveitarstjórnarmála skuli gefa út viðmiðanir um greiðslur og önnur réttindi sveitarstjórnarmanna skv. greininni. Í 5. mgr. er enn fremur nýmæli um að sveitarstjórnarmaður megi ekki afsala sér greiðslum sem honum eru ákveðnar á grundvelli greinarinnar.

<sup>7</sup> 32. gr. frv.

<sup>8</sup> sjá <http://www.samband.is/media/skyrslur-og-utgafur-hag--og-upplýsingasvið/Konnun-2010-kjor-sveitarstjórna.pdf>

**Greiðsla fyrir ferðakostnað og önnur starfstengd réttindi**

Auk þóknunar fyrir starf er sveitarstjórnarmönnum í sveitarstjórnarlögum tryggður réttur á greiðslu ferðakostnaðar. Þeir eiga rétt á að fá greiddan ferðakostnað vegna reglulegra funda, ef um langan veg er að fara, sem og dvalar- og ferðakostnað vegna sérstakra ferða á vegum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er tryggður ákveðinn orlofsréttur í 36. gr. svstjl. með því að dregið er úr fundahöldum og annarri starfsemi, sem krefst aðkomu þeirra, ákveðinn hluta úr ári. Samsvarandi ákvæði er ekki í frv. til sveitarstjórnarlaga.

**Lífeyrisréttindi**

Sveitarstjórnarmaður á rétt á að iðgjöld séu greidd í lífeyrissjóð af þóknun hans vegna sveitarstjórnarstarfa. Framangreind réttindi eru lágmarksréttindi sveitarstjórnarmanna en heimilt er að veita þeim önnur starfstengd réttindi, svo sem veikindarétt og tryggingavernd, í samræmi við reglur sem hver sveitarstjórn setur.

**Nýmæli í frumvarpi um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarstarfi**

Í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er athyglisvert nýtt ákvæði fyrir kjörna fulltrúa í 33. gr. um rétt til þátttöku í sveitarstjórnarstörfum. Í því segir að atvinnuveitanda sé óheimilt að segja upp starfsmanni af þeirri ástæðu að hann hafi boðið sig fram til sveitarstjórnar eða verið kjörinn í sveitarstjórn. Enn fremur er kveðið á um að kjörinn fulltrúi eigi rétt á fjarveru úr starfi til að geta sinnt störfum fyrir sveitarfélag.

# Skyldur sveitarstjórnarmanna

## BORGARALEG SKYLDA TIL AÐ TAKA KJÖRI OG STÖRF Í UMBOÐI SVEITARSTJÓRNAR

### Borgaraleg skylda til þátttöku í sveitarstjórn

Starfi sveitarstjórnarmanns fylgir ekki aðeins réttur til lýðræðislegrar þátttöku í starfi sveitarstjórnar heldur fylgja því einnig skyldur til lýðræðislegrar þátttöku. Skyldur kjörinna fulltrúa til þátttöku eftir að hafa hlotið kosningu eru af gömlum meiði og má rekja til borgarlegra skyldna einstaklinga til að sinna störfum í þágu samfélagsins, óháð því hvort þeir hafa leitað eftir því. Í 18. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna kemur fram að manni er skylt að taka kjöri í sveitarstjórn, en nafn manns verði þó ekki sett á framboðslista án samþykkis hans. Þegar sveitarstjórnarmaður hefur hlotið kosningu, hvort sem er við óbundnar kosningar (þá e.t.v. án þess að hafa sóst sérstaklega eftir kjöri) eða við listakosningar verður sveitarstjórnarmaður jafnan að sinna starfanum. Þetta er í raun skylda gagnvart lýðræðinu og því getur sveitarstjórnarmaður ekki afþakkað umboð kjósenda á kjörtímabili, enda fylgir því ávallt að annar einstaklingur kemur í staðinn sem hlotið hefur lakara fylgi samkvæmt kosningareglum. Kjörinn sveitarstjórnarmaður getur því ekki vikist undan að taka sæti í sveitarstjórn af pólitískum ástæðum, t.d. vegna óánægju með kosningarúrlit eða samstarf við flokksfélag. Þau tilvik, sem leiða til þess að sveitarstjórnarmaður getur vikist undan borgaralegri skyldu sinni til að taka kjöri og sitja í sveitarstjórn, lúta að því að sveitarstjórnarmaður geti ekki gegnt skyldum sínum í sveitarstjórn án óhæfilegs álags, s.s. vegna veikinda. Tilvik annars eðlis geta þó einnig leitt til þess að sveitarstjórnarmaður missi sæti sitt í sveitarstjórn varanlega eða tímabundið, t.d. ef hann missir kjörgengi í sveitarstjórn við flutning úr sveitarfélagi eða vegna sviptingar fjárforræðis. Athyglisvert er að ekki hefur verið gerð krafa um að sveitarstjórnarmenn hafi óflekkað mannorð eins og gildir um alþingismenn en af því leiðir að alþingismenn geta misst kjörgengi hafi þeir hlotið refsidóm. Í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga er gert ráð fyrir að í lög um kosningar til sveitarstjórna verði sett samsvarandi ákvæði og er í lögum um Alþingiskosningar um að óflekkað mannorð sé skilyrði fyrir kjörgengi.

### Undantekning frá borgaralegri skyldu til þátttöku

Margar af þeim skyldum sem sveitarstjórnarmenn bera eru í raun leiddar af því grundvallaratriði að manni, sem hlýtur kosningu, er persónulega skylt að taka kjöri í sveitarstjórn. Til dæmis á hann að sinna starfinu, og þeim verkefnum sem fylgja því, á tilhlýðilegan hátt. Ákvæði 28. gr. sveitarstjórnarlaga um að sveitarstjórnarmaður sé einungis bundinn af lögum og sannfæringu sinni um afstöðu til einstakra mála og að honum beri að gegna störfum af alúð og samviskusemi byggir á persónulegri skuldbindingu sveitarstjórnarmanns og sjálfstæði hans, og er til þess fallin

að tryggja að sveitarstjórnarmaður standi undir því umboði sem hann hefur þegið af kjósendum. Ekki er ofsagt að skylda sveitarstjórnarmanna til að gegna störfum í eigin persónu af alúð og samvisskusemi og í samræmi við lög sé grundvallarskylda hvers sveitarstjórnarmanns.

**Skylt að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélags**

Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka kjöri í nefnd, ráð eða stjórn á vegum sveitarfélags, sbr. 33. gr. svstj<sup>9</sup>. Skyldan er í samræmi við þá skyldu sveitarstjórnarmanns að sinna störfum af alúð og samvisskusemi og er með henni tryggt að sveitarstjórnarmaður sinni þeim verkefnum sem eru nauðsynleg og verða ekki skilin frá því hlutverki sem hann hefur sem kjörinn fulltrúi í stjórn sveitarfélagsins. Undanþága frá skyldu til að taka kjöri kemur aðeins til greina, hafi hann gegnt starfinu áður, og gildir undanþágan frá skyldunni aðeins til jafnlengdar þess tíma sem sveitarstjórnarmaður gegndi starfinu, sbr. 2. mgr. 33. gr.

**Undanþága frá skyldu**

**Störf í þágu sveitarstjórnar**

Verkefni, sem fylgja starfi sveitarstjórnarmannsins og hann er kjörinn í, eru mismunandi. Þó má segja að störfin eigi það sammerkt að þeim fylgir einhvers konar stjórnun, völd eða fyrirsvar vegna afmarkaðra málefna sveitarfélagsins. Sem dæmi má nefna formennsku í nefndum eða eftirfylgni með ákvörðunum sveitarstjórnar. Sveitarstjórnarmönnum er í þeim tilvikum falið að fara með vald í umboði sveitarstjórnar. Fyrirsvar sveitarstjórnarmanns vegna málefna sveitarfélagsins er jafnan afmarkað af ramma sem lög, samþykktir og aðrar reglur kveða á um, m.a. um að endanlegar ákvarðanir séu teknar á fundum sveitarstjórnar eða nefndar sem sveitarstjórn hefur veitt heimild til fullnaðarafgreiðslu. Það er því góð venja að hafa þann fyrirvara á svörum til borgaranna að mál nái ekki fram að ganga fyrr en sveitarstjórn eða nefnd hefur tekið ákvörðun.

**Störf utan funda í sveitarstjórn**

Þegar sveitarstjórnarmaður starfar að ákveðnum málum í umboði sveitarstjórnar utan funda í sveitarstjórn er hlutverk hans líkt hlutverki starfsmanna sveitarfélagsins. Við þau störf er sveitarstjórnarmaður ekki aðeins bundinn af lögum og sannfæringu sinni, heldur getur hann þurft að lúta boðvaldi sveitarstjórnar. Sveitarstjórn getur því í flestum tilfellum falið sveitarstjórnarmanni að vinna að ákveðnum verkefnum í samræmi við stefnu meirihluta í viðkomandi málaflokki. Slík boð frá sveitarstjórn geta falist í samþykktum, erindisbréfi eða öðrum fyrirmælum frá sveitarstjórn. Sveitarstjórnarmaður hefur vissulega skoðanafrelsi og getur verið ósáttur við þá framkvæmd sem honum er falin. Fylgi hann ekki vilja meirihlutans á hann yfir höfði sér nokkurs konar agavald sveitarstjórnar þar sem hún getur afturkallað það umboð sem hún hefur fengið sveitarstjórnarmanni og skipað annan í viðkomandi stöðu. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnir hafa endurkosið í nefndir á miðju kjörtímabili. Sveitarstjórn hefur þó ekki ætíð heimild til að segja fulltrúum sínum fyrir verkum. Það getur m.a. átt við þegar sveitarstjórn tilnefnir fulltrúa til starfa

<sup>9</sup> 23. gr. frv.

utan stjórnkerfis sveitarfélags, sem sérstakar reglur gilda um, svo sem fulltrúa í stjórn hlutafélags, eða þegar lög mæla fyrir um að stjórnvald skuli starfa óháð sveitarstjórn í einstökum málum, sbr. t.d. barnaverndarnefndir og einstök barnaverndarmál.

## FUNDASÓKN

### **Skyld að sækja fundi**

Sveitarstjórnarmanni ber skylda til að sækja alla sveitarstjórnarfundi og fundi í nefndum á vegum sveitarstjórnar nema lögmæt forföll hamli, sbr. 27. gr<sup>10</sup>. Lögmæt forföll geta verið veikindi eða önnur brýnni skyldustörf. Ákvæðið felur ekki aðeins í sér að sveitarstjórnarmaður eigi að mæta á fundi heldur einnig að hann eigi að sitja allan fundinn, nema lögmæt forföll hamli því.

### **Tilkynningaskylda um forföll**

Hamli lögmæt forföll því að sveitarstjórnarmaður geti sótt fund ber honum að tilkynna um forföll sín til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins eða oddvita, ef sérstakur framkvæmdastjóri starfar ekki. Sveitarstjórnarmanni ber að koma slíkri tilkynningu á framfæri sem fyrst eftir að ljóst er að forföll muni hamla mætingu á komandi fund sveitarstjórnar. Þetta er áriðandi vegna þess að boða þarf varamann við forföll aðalmanns og æskilegt er að varamaðurinn fái sem fyrst vitneskju um að hann eigi að taka sæti á fundi sveitarstjórnar. Þegar varamaður tekur sæti aðalmanns verða virk ákveðin réttindi varamanns, sem eru honum nauðsynleg til að gegna starfi sínu af alúð og samviskusemi, t.d. réttur til að fá dagskrá fundar í hendur og kynna sér gögn.

## EFTIRLITSSKYLDUR

Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundin verkefni sveitarfélagsins séu rækt og að fylgt sé reglum um meðferð sveitarstjórnarmála sem ákveðnar eru í lögum, reglugerðum og samþykktum sveitarfélagsins, sbr. 9. gr. svstj<sup>11</sup>. Af þessu mikilvæga hlutverki sveitarstjórnar má ráða þá skyldu hvers sveitarstjórnarmanns að hafa eftirlit með stjórnslu sveitarfélagsins og annarri starfsemi þess. Lagaleg ábyrgð getur fylgt því ef sveitarstjórnarmaður sinnir ekki þessari skyldu, t.d. með því að láta hjá líða að gera athugasemdir við lögleysu í stjórnslu sveitarfélagsins sem hann fær vitneskju um. Einnig getur ábyrgð komið til vegna þess að starfsmaður hefur ekki sinnt því eftirliti sem sanngjarnt og eðlilegt er að ætla að hann hefði átt að gera. Skyldan til að hafa vakandi auga með starfsemi sveitarfélagsins felur ekki aðeins í sér lagalega ábyrgð, heldur getur einnig verið um að ræða pólitíska ábyrgð. Eftirlitið er ekki frumkvæðiseftirlit nema sé sérstakt tilefni til þess. Með þessu er átt við að ekki hvílir skylda á sveitarstjórnarmanni að hafa frumkvæði að því að taka til skoðunar afmarkaða starfsemi sem valin er af handahófi.

<sup>10</sup> 22. gr. frv.

<sup>11</sup> 8. gr. frv.



Eftirlitsskyldan felst fyrst og fremst í því að fyrir sveitarstjórn séu reglulega lagðar upplýsingar um starfsemi sveitarfélagsins. Sem dæmi um reglubundið eftirlit sveitarstjórnar er að fundargerðir allra nefnda sveitarfélags eru lagðar fyrir hana. Þrátt fyrir að eftirlitsskyldan sé almenn með þessum hætti þá fylgir henni vissulega, þegar tilefni er til, að eftirlitið beinist sérstaklega að afmarkaðri starfsemi á vegum sveitarfélags.

## Sérstakt hæfi

**Sérstakt hæfi segir til um hvenær maður er í það sérstökum tengslum við mál eða málsaðila að hann sé vanhæfur til að fjalla um það**

Á sveitarstjórnarmanni hvílir skylda til að taka ekki þátt í meðferð máls sem hann telst vanhæfur til að fjalla um. Með vanhæfi er hér átt við reglur um svokallað sérstakt hæfi en það segir til um það hvenær maður er í það sérstökum tengslum við málefni sem til umfjöllunar er hverju sinni, eða aðila sem það snertir, að hann sé vanhæfur til að fjalla um það. Reglur um sérstakt hæfi eru skyldar reglum um almennt hæfi en umfjöllun um þær er að finna í námskeiðsriti um stjórnkerfi sveitarfélaga<sup>12</sup>. Munurinn er sá að reglur um almennt hæfi fjalla um hvenær maður er t.d. vanhæfur til að taka sæti í nefnd eða gegna tilteknu embætti eða starfi þar sem fyrirfram er ljóst að tengsl hann við verksviðið eru svo mikil að þau gera hann almennt vanhæfan til starfa á því sviði.

Það sem liggur að baki reglum um sérstakt hæfi er að koma í veg fyrir að menn þurfi að fjalla um og taka afstöðu til mála, ef þeir eða venslamenn þeirra hafa hagsmuna að gæta við úrlausn þeirra. Reglurnar stuðla þannig að því að stjórnarsýslan starfi á hlutlægan hátt og ómálefnaleg sjónarmið komist hvorki að né sé tilefni til þess að ætla að slíkt gerist. Markmið reglnanna um sérstakt hæfi er að stuðla að vandaðri ákvörðunartöku og auka trúverðugleika og traust borgara á starfsemi opinberra aðila. Ef sveitarstjórnarmaður veit að hæfi hans orkar tvímælis skal hann kynna sveitarstjórn það áður en umfjöllun um málið hefst. Við mat á því hvort sveitarstjórnarmaður telst vera vanhæfur skal litið til 19. gr. svstj<sup>13</sup>. Þar er kveðið á um að sveitarstjórnarmaður skuli víkja sæti við meðferð og afgreiðslu máls þegar það varðar hann eða nána venslamenn hans svo sérstaklega að almennt megi ætla að viljaafstaða hans mótist að einhverju leyti þar af. Mat á því hvort sveitarstjórnarmaður sé vanhæfur byggist ekki á því hvort hann sjálfur telji sig geta tekið ákvörðun án þess að tengslin hafi áhrif. Sveitarstjórnarmaður verður að setja sig í þau spor að meta hvort þátttaka hans í meðferð málsins muni leiða til þess að almennt megi ætla að ákvörðun mótist að einhverju leyti af tengslunum. Hann á ekki að leggja mat á málið út frá persónulegum forsendum sínum. Sveitarstjórnarmaður getur ekki lýst sig vanhæfan á eigin forsendum heldur þurfa framangreind skilyrði alltaf að vera fyrir hendi. Sveitarstjórnarmaður getur því ekki vikið sér undan þátttöku í umfjöllun og atkvæðagreiðslu um viðkvæm mál með sjálfskipuðu vanhæfi sínu.

**Nota á almenna mælikvarða við mat á vanhæfi – ekki persónulega**

**Vanhæfi við pólitíska ákvarðanatöku**

Ákvarðanir sveitarstjórnar eru í mörgum tilfellum pólitískar fremur en að vera í hefðbundnum skilningi ákvarðanir stjórnvalda sem teknar eru innan þröngs svigrúms laga og reglna. Hið pólitíska eðli ákvarðana

<sup>12</sup> *Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð*. 2010. Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 1. Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík.

<sup>13</sup> 20. gr. frv.

sveitarstjórna hefur í för með sér að mat á hæfi sveitarstjórnarmanna er frábrugðið því sem gildir um mat á hæfi við stjórnsýsluákvæðanir, sbr. ákvæði stjórnsýslulaga. Sem dæmi má nefna að sveitarstjórnamaður telst jafnan ekki vanhæfur til að fjalla um mál í sveitarstjórn þótt hann hafi fjallað áður um það sem nefndarmaður. Ef sveitarstjórnamaður tekur þátt í starfi félagasamtaka með ákveðin mál að markmiði eða hann hefur með öðrum hætti birt ákveðnar skoðanir sínar á málinu hefur það ekki þau áhrif að hann teljist sjálfkrafa vanhæfur þegar málið kemur til umfjöllunar sveitarstjórnar. Þátttaka hans í félagasamtökunum eða afstaða hans í ákveðnum málum getur verið ástæða þess að sveitarstjórnamaður hlaut kosningu og óeðlilegt er að útiloka sveitarstjórnarmenn frá að fjalla um mál á áhugasviði þeirra. Af ástæðum, sem rekja má til hins pólitíska eðlis sveitarstjórnar, er gerð undantekning frá reglum um sérstakt vanhæfi sveitarstjórnarmanna þegar þeir velja fulltrúa til trúnaðarstarfa á vegum sveitarstjórnar eða þegar þeir ákveða þóknun fyrir slík störf, sbr. 2. mgr. 19. gr en þar er tekið fram að sveitarstjórnarmenn séu ekki vanhæfir við þær kringumstæður. Sem dæmi um áhrif þessarar reglu er það að sveitarstjórnamaður getur tekið þátt í atkvæðagreiðslu um kosningu í byggðarráð sveitarfélagsins og þá greitt sjálfum sér atkvæði.

## YFIRLIT YFIR ÝMSAR ALGENGAR VANHÆFISÁSTÆÐUR

### **Má ekki taka þátt í umfjöllun um eigin mál**

Sveitarstjórnamaður má ekki taka þátt í umfjöllun um eigin mál. Hafi sveitarstjórnamaður sótt um leyfi, t.d. byggingarleyfi, eða styrk, t.d. um félagslega aðstoð, þá má hann ekki taka þátt í umfjöllun og ákvörðun um umsókn sína. Ef sveitarstjórnamaður hefur kvartað yfir heimaþjónustu sem hann, ættingi hans eða vinur hefur fengið, er hann sömuleiðis vanhæfur til að fjalla um kvörtunina. Hann má sömuleiðis ekki taka þátt í umfjöllun og ákvörðun um kvörtun vegna fyrirtækis hans, s.s. vegna mengunar.

### **Fjárhagslegir hagsmunir**

Sveitarstjórnamaður er vanhæfur til að fjalla um mál þegar hann hefur fjárhagslegra hagsmuna að gæta af málinu. Hann er þannig augljóslega vanhæfur þegar hann sjálfur eða fyrirtæki hans hefur sótt um lóð eða tekur þátt í útboði sveitarfélagsins. Hann má ekki sitja beggja megin borðs við samninga sveitarfélagsins um kaup, sölu, lán og leigu. Hann er líka vanhæfur ef hann á hlutabréf í fyrirtæki sem sveitarfélagið á í samningaviðræðum við. Það myndi þó ekki eiga við ef hlutabréfaeignin er svo lítil að það gæfi almennt séð ekki tilefni til hagsmunagæslu.

### **Stöðuveitingar**

Sveitarstjórnamaður má ekki taka þátt í umfjöllun um umsókn sína um starf hjá sveitarfélaginu eða um önnur atriði sem varðar starf hans hjá sveitarfélagi, s.s. hugsanlegan brottrekstur, flutning í starfi, eða breytingar á kjörum. Hins vegar er staðan önnur þegar um er að ræða pólitísk

**Vanhæfi þegar ákvörðun snertir íbúa almennt eða ákveðinn hóp þeirra**

embætti. Hann má þannig eins og áður sagði kjósa sjálfan sig til að taka þátt í nefnd sveitarfélagsins.

Ljóst er að mörg þeirra mála, sem sveitarstjórn tekur ákvörðun um, snerta alla íbúa sveitarfélags, eða ákveðinn hóp þeirra, t.d. skipulagsmál. Að jafnaði er sveitarstjórnarmaður ekki vanhæfur til að fjalla um slík mál og taka ákvarðanir í þeim, en þó getur það komið til ef viðkomandi mál snertir sveitarstjórnarmanninn sérstaklega. Sem dæmi má nefna að ef hann á stóran hluta fasteigna á ákveðnu deiliskipulagssvæði gæti hann talist vanhæfur til að taka þátt í málsmeðferð vegna deiliskipulagsins. Úrskurðir hafa verið kveðnir upp hér á landi um hæfi sveitarstjórnarmanna við gerð aðalskipulags. Nýjasta dæmið er frá 2010 þar sem landeigandi í Mýrdalshreppi var talinn vanhæfur til að fjalla um aðalskipulagstillögu vegna þess að veglína þjóðvegur nr. 1 snerti hann verulega. Þetta leiddi, ásamt fleiri atriðum til þess að aðalskipulagi var synjað af Umhverfisstofnun.

Mörkin eru ekki alveg skýr. Kjörinn fulltrúi sem á verslun við götu sem stendur til að endurnýja, væri vanhæfur ef framkvæmdir munu fyrirsjáanlega valda honum sérstökum ávinningi eða óþægindum, t.d. verulegri aukningu á veltu eða lækkun á fasteignamati. Hins vegar er kjörinn fulltrúi ekki vanhæfur til að fjalla um þjónustustig eða skipulag kennslu, þótt hann eigi börn í grunnskóla.

**Fulltrúi fyrir annan**

Á sama hátt og kjörinn fulltrúi má ekki fjalla um eigin mál, þá má hann ekki heldur fjalla um mál þar sem hann hefur komið fram sem fulltrúi fyrir aðra, t.d. sem fasteignasali eða lögmaður við sölu á fasteign til sveitarfélagsins.

**Eigandi fyrirtækis**

Kjörinn fulltrúi sem gegnir stjórnunarstöðu í einkafyrirtæki er vanhæfur til að fjalla um mál sem tengjast því. Kröfurnar eru ekki jafn strangar þegar um er að ræða óbreyttan starfsmann því litið er svo á að hann hafi ekki jafn sterkar trúnaðarskyldur við fyrirtæki.

**Starfsmaður sveitarfélags**

Margir kjörnir fulltrúar eru líka starfsmenn sveitarfélaga. Kjörinn fulltrúi er ekki sjálfkrafa vanhæfur þótt mál snerti verksvið hans eða vinnustað. Annað er upp á teninginn ef málið snertir hann sjálfan með beinum hætti, t.d. starfskjör hans, s.s. laun, ráðningarmöguleika eða niðurlagningu á stöðu sem hann gegnir. Hann væri einnig vanhæfur til að fjalla um ráðningu eða brottrekstur næsta yfirmanns síns. Nokkur fleiri dæmi: Kjörinn fulltrúi sem starfar við heimaþjónustu gæti tekið þátt í ákvörðun um aukningu eða niðurskurð á þjónustunni, ef málið hefur ekki bein áhrif á hans starf. Kennari er ekki vanhæfur til að taka þátt í almennri umfjöllun um skólamál í sveitarfélaginu og í málum sem varða breytingar á hans skóla. Hins vegar á annað við ef mál varða beinlínis hans stöðu, t.d. kennslutímaskiptingu eða kennslutímafjölda hans. Stjórnandi er vanhæfur í fleiri málum en óbreyttur starfsmaður. Stjórnandi stofnunar er almennt vanhæfur til að fjalla um mál sem varða hans stofnun. Hann er

**Vanhæfi vegna skyldleika**

líka vanhæfur til að fjalla um mál sem hann hefur undirbúið til framlagningar fyrir nefnd eða sveitarstjórn, sem stjórnandi eða starfsmaður, sbr. 3. og 4. mgr. 19. gr. svstjl. Reglan á ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags og ekki við um afgreiðslu fjárhagsáætlunar og ársreiknings sveitarfélags.

Kjörinn fulltrúi er vanhæfur ef nánir ættingjar eiga persónulega eða fjárhagslega hagsmuni af máli. Af því leiðir að kjörinn fulltrúi má t.d. ekki taka þátt í ákvörðun um sérkennslu fyrir dóttur sína eða úthlutun á þjónustuíbúð fyrir móður sína. Ef eiginkona kjörins fulltrúa er t.d. kennari í skóla sem stendur til að leggja niður, þá á hann ekki að taka þátt í umfjöllun málsins, nema það liggi ljóst fyrir að málið muni ekki hafa nein veruleg áhrif á ráðningarstöðu eiginkonunnar, t.d. vegna þess að hún er að fara á eftirlaun eða hefur fengið stöðu í öðrum skóla. Hæfisgrein sveitarstjórnarlaganna hefur verið túlkað þannig með hliðsjón af 3. gr. stjórnarsýslulaga<sup>14</sup> að skyldleikatengslin eigi við um foreldra, maka, börn, barnabörn o.sv.frv., þ.e. ættingja í beinan legg, systkini og þeirra börn og maka. Þó verður að hafa í huga að orðalagið í 1. mgr. 19. gr. svstjl. veitir svigrúm til mats. Við mat á því hvað teljast tengsl sem valda vanhæfi samkvæmt greininni verður því að horfa til aðstæðna hverju sinni, m.a. til þess hversu fjölmennt sveitarfélag er. Í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga eru settar fram ótvíræðari reglur um ofangreind skyldleikatengsl.

**Ekki bara formleg tengsl**

Það eru ekki bara formleg tengsl sem skipta máli. Sambúð leiðir líka til vanhæfis. Ef maður er í nánu sambandi við fjarskyldan ættingja þá leiðir það líka til vanhæfi. Sama á við um nána vináttu. Nágrannatengsl ein sér myndu þó ekki valda vanhæfi.

**Stjórnarseta**

Algengt er að kjörnir fulltrúa eigi sæti í stjórnnum fyrirtækja, sjálfseignarstofnana o.s.frv. Það veldur því að þeir eru almennt vanhæfir til að fjalla um málefni þessara fyrirtækja og stofnana í sveitarstjórn. Kjörinn fulltrúi sem á sæti í stjórn banka ætti t.d. ekki að fjalla um mál sem varða tengsl sveitarfélagsins við viðkomandi banka. Annað gildir ef hann er fulltrúi sveitarfélagsins, t.d. í stjórn sparisjóðs. Þá er ekki um hagsmunaárekstur að ræða, þar sem hann á að gæta hagsmuna sveitarfélagsins á báðum stöðunum. Staðan gæti þó breyst ef hann gegnir stöðu formanns. Fulltrúi sveitarfélags væri einnig alltaf vanhæfur til að fjalla um mál sem varðar hvernig hann sjálfur hefur sinnt störfum í stjórn fyrirtækis eða stofnunar. Sama á við ef um er að ræða mál sem varða eftirlitsskyldu sveitarstjórnar með stofnun eða fyrirtæki og í þriðja lagi þegar sveitarstjórn fjallar um samninga milli sveitarfélagsins og viðkomandi stofnunar eða fyrirtækis.

<sup>14</sup> 3. gr. Vanhæfisástæður.

Starfsmaður eða nefndarmaður er vanhæfur til meðferðar máls: .....

2. Ef hann er eða hefur verið maki aðila, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar.

## Hagsmunasamtök

Kjörinn fulltrúi sem er félagi í hagsmunasamtökum er yfirleitt ekki vanhæfur til að fjalla um málefni á sviði samtakanna. Hann hefur einmitt kannski verið kjörinn inn í sveitarstjórn til að vinna að þeim málum sem samtökin berjast fyrir. Stjórnarmaður í íþróttafélagi getur því tekið þátt í ákvörðunum um stuðning til íþróttalífs í sveitarfélaginu. Hann er þó vanhæfur til að fjalla um beinan stuðning við sitt félag eða samninga við það.

## MÁLSMEDFERÐ Í VANHÆFISMÁLUM

### Sveitastjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á hugsanlegu vanhæfi sínu

Þegar sveitastjórnarmaður telur sig vera vanhæfan skal hann gera grein fyrir tengslum sínum við viðkomandi mál. Þegar vakin hefur verið athygli á mögulegu vanhæfi sveitastjórnarmanns skal sveitarstjórn greiða atkvæði án undangenginna umræðna um vanhæfi sveitastjórnarmannsins, nema oddviti telji atkvæðagreiðslu óþarfa. Sveitastjórnarmaður, sem hlut á að máli, má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Sé sveitastjórnarmaður talinn vanhæfur skal hann víkja af fundi. Sveitastjórnarmaður skal sjálfur vekja athygli á vanhæfi sínu, en sú spurning vaknar hvort sveitastjórnarmenn geti vakið athygli á vanhæfi annarra sveitastjórnarmanna. Með hliðsjón af skyldum sveitastjórnarmanns til að sinna störfum sínum í samræmi við lög og hafa eftirlit með starfsemi sveitarfélags verður að telja að sveitastjórnarmanni sé bæði rétt og skylt að vekja athygli á mögulegu vanhæfi annars sveitastjórnarmanns. Með því móti er tryggt að sveitarstjórn taki afstöðu til þess hvort um vanhæfi sveitastjórnarmanns sé að ræða og þannig er hægt að koma í veg fyrir að ákvarðanir séu teknar í andstöðu við reglur um sérstakt hæfi.

## Til umhugsunar:

Ímyndaðu þér aðstæður þar sem gæti reynt á sérstakt hæfi þitt í sveitarstjórn? Er framkvæmd í þínu sveitarfélagi í samræmi við það sem fram kemur í kaflanum?

### 32. gr. sveitarstjórnarlaga um þagnarskyldu sveitastjórnarmanna þarf að túlka með hliðsjón af ákvæðum upplýsingalaga um aðgang almennings að gögnum

## ÞAGNARSKYLDA

Opinber umræða er hornsteinn líðræðisins í sveitarfélögum og sveitastjórnarmenn geta tjáð sig opið um flest mál sem eru til meðferðar í sveitarstjórn. Þeir skulu þó gæta þagnarskyldu um það sem þeir verða áskynja í starfi sínu og leynt á að fara samkvæmt lögum eða eðli máls, sbr. 32. gr. svstj<sup>15</sup>. Sveitarstjórn fer með yfirstjórn sveitarfélags og er stjórnvald. Um aðgang almennings að upplýsingum um mál, sem til meðferðar eru eða hafa verið innan stjórnkerfis sveitarfélags, þ. á m. í sveitarstjórn, fer eftir upplýsingalögum. Þagnarskylduákvæði

<sup>15</sup> 28. gr. frv.

sveitarstjórnarlaga er almennt þagnarskylduákvæði. Almenn þagnarskylduákvæði ganga að jafnaði ekki framfar reglum upplýsingalaga um hvaða gögn skuli gerð opinber. Þagnarskylduákvæðið nær því aðeins til þeirra upplýsinga sem ekki skulu veittar almenningi á grunni upplýsingalaga. Til þess að greina megji nánar hvaða upplýsingar heyra undir þagnarskylduákvæðið þarf því að skoða ákvæði 4.–6. gr. upplýsingalaganna.

**Einnig ákvæði í sérlögum um þagnarskyldu sveitastjórnarmanna**

Sveitarstjórnarmaður getur vegna starfa sinna einnig verið bundinn þagnarskyldu samkvæmt öðrum og strangari þagnarskylduákvæðum en hinu almenna ákvæði sveitarstjórnarlaga. Getur þar einkum komið til seta hans í nefndum sem starfa samkvæmt lögum sem hafa að geyma sérstakt þagnarskylduákvæði. Félagsmálanefnd og barnaverndarnefndir eru dæmi um slíkar nefndir. Sveitarstjórnarmaður getur einnig verið valinn af sveitarstjórn til að sinna störfum sem hvorki heyra undir stjórnsýslu sveitarfélags né ríkis og eru því utan gildissviðs upplýsingalaga, t.d. stjórnarseta í einkaréttarlegu fyrirtæki. Þá er ekki hægt að horfa til reglna upplýsingalaga um hvað felst í þagnarskyldu sveitarstjórnarmannsins á viðkomandi sviði, heldur verður að horfa til annarra lagareglna. Dæmi um slík tilvik er þegar sveitarstjórnarmaður hefur verið tilnefndur til setu í stjórn sparisjóðs eða hlutafélags, en sérstakt þagnarskylduákvæði gildir um stjórnarmenn í sparisjóðum og trúnaðarskyldur hvíla á stjórnarmönnum í hlutafélögum.

**Sveitarstjórnarmaður má ekki nýta sér upplýsingar sér til ávinnings**

Það fellur undir þagnarskyldu að sveitarstjórnarmaður má ekki nýta sér upplýsingar sem hann fær vegna starfa sinna í sveitarstjórn eða nefnd, sér til ávinnings. Til dæmis til að kaupa upp land sem hann sér fram á snemma í skipulagsferli að muni hækka í verði vegna væntanlegs skipulags.

**Þagnarskylda helst eftir að sveitarstjórnarmaður lætur af störfum**

Þagnarskylda um vitneskju, sem sveitarstjórnarmaður fær í störfum sínum sem þagnarskylduákvæði ná til, helst áfram eftir að hann lætur af störfum í sveitarstjórn.

## HVAÐA HAGSMUNIR KALLA Á ÞAGNARSKYLDU

Lögin lýsa því aðeins með almennum hætti hvenær þagnarskylda sé fyrir hendi, þannig að meta verður aðstæður hverju sinni og það getur verið vandasamt. Hér er gerð grein fyrir ýmsum hagsmunum sem kalla á þagnarskyldu.

### HAGSMUNIR EINSTAKLINGA

**Friðhelgi einkalífsins**

Það ríkir þagnarskylda um einka- og fjárhagsleg málefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á. Allar upplýsingar um einstaklinga sem hafa sótt um eða njóta félagslegrar aðstoðar eru því trúnaðarupplýsingar. Sama á við um upplýsingar um sérstaka aðstoð til einstakra nemenda í skólum, t.d. sérkennsluástoð.

<b>Starfsumsóknir</b>	Umsókn um byggingarleyfi eða styrk til að setja á laggirnar stofnun eru hins vegar ekki trúnaðargögn. Heldur ekki upplýsingar um væntanlegt eignarnám eða hugsanleg viðurlög vegna brot á umhverfislöggjöf.
<b>Persónulegar aðstæður starfsmanna</b>	Ekki er heimilt að veita upplýsingar um umsóknir um störf hjá sveitarfélögum, nema upplýsingar um nöfn eftir að umsóknarfrestur er liðinn. Þannig væri ekki heimilt fyrir þann tíma að staðfesta af eða á spurningu blaðamanns um hvort einhver nafngreindur hafi sótt um starf.
<b>Persónulegar aðstæður starfsmanna</b>	Það ríkir þagnarskylda um persónulegar aðstæður starfsmanna, t.d. veikindi og áfengisvandamál. Sama á við um hugmyndir starfsmanns og sveitarfélags um starfsframa, starfsmenntun o.s.frv. Hins vegar ríkir ekki trúnaðarskylda um það sem viðkemur starfinu sjálfu, t.d. því hvernig viðkomandi rækir starfið, enda þótt það væri almennt óheppilegt að kjörinn fulltrúi sé að ræða slík mál utan sveitarstjórnar.

#### HAGSMUNIR FYRIRTÆKJA

<b>Viðskiptaleyndarmál</b>	Trúnaður skal ríkja um mikilvæga viðskipta- og fjárhagshagsmuni fyrirtækja og stofnana. Þetta þarf að meta í hverju tilviki. Þetta ætti t.d. við þegar veruleg hættu væri á því að samkeppnisáðilar gætu nýtt sér rannsóknarniðurstöður eða fjárhagsupplýsingar. Það ríkir þagnarskylda um tilboð fyrirtækis til sveitarfélaga um kaup, sölu eða verktöku þar til samningar hafa náðst. Það væri hins vegar ekki skylt að verða við umleitun fyrirtækis um að verða haldið utan við fjölmiðlaumfjöllun, t.d. vegna kvörtunar um umhverfisbrot þess.
----------------------------	---

#### ALMANNAHAGSMUNIR

<b>Þegar sveitarfélög kaupir eða selur</b>	Fyrirtæki, sem sveitarfélag á í samningaviðræðum við um kaup, sölu eða verktöku, á ekki rétt á aðgangi að gögnum sveitarfélagsins um málið ef það gæti skaðað samningsstöðu sveitarfélagsins. Sama á við þegar sveitarfélagið stendur í dómsmáli.
<b>Skipulag sveitarfélagsins</b>	Gögn varðandi skipulagsáætlanir geta verið bundnar trúnaði ef það er hættu á að einhver geti nýtt sér upplýsingar til að hagnast á óréttmætan hátt. Það gæti t.d. átt við ef hættu er á að einhver sjái tækifæri til ráðstafana sem valda því að það sé ekki hægt að framkvæma skipulagið. Hætta á mótmælum getur þó aldrei verið ástæða til trúnaðar.
<b>Lögreglumál</b>	Opinber umræða um lögreglumál, t.d. kærnu sveitarfélags um misnotkun á félagslegri aðstoð, getur skaðað rannsókn málsins eða valdið ákærðu eða vitnum óþægindum, og í þeim tilvikum er trúnaðarskylda.

#### HAGSMUNIR TENGDIR MÁLSMEÐFERÐ INNAN SVEITARFÉLAGS

<b>Vinnufriður</b>	Meginreglan er sú að sveitarstjórn á að starfa fyrir opnum tjöldum og það er æskilegt að kjörnir fulltrúar taki þátt í opinberri umræðu um þau mál sem eru til meðferðar í sveitarstjórn. Það þarf þó að ríkja ákveðinn trúnaður milli kjörinna fulltrúa þannig að þeir eigi ekki á hættu að verða
--------------------	--



úthrópaðir opinberlega vegna ummæla í hita leiksins. Birting slíkra ummæla, sem þjónar ekki málefnalegum tilgangi, hefur neikvæð áhrif á umræður og samstarf innan sveitarstjórnar.

#### Lokaðir fundir

Almenna reglan er sú að nefndarfundir séu lokaðir en sveitarstjórnarfundir séu opnir almenningi. Sveitarstjórn getur ákveðið að einstök mál skuli rædd fyrir luktum dyrum þegar slíkt telst nauðsynlegt vegna eðli málsins, sbr. 16. gr. svstj<sup>16</sup>. Þá vaknar sú spurning hvort það ríki þagnarskylda um allt sem rætt er fyrir lokuðum dyrum. Svo er ekki, það er eingöngu þagnarskylda um þau atriði sem eru þess eðlis að trúnaður á að ríkja um þau. Almenna viðmiðunin er að þátttakendur í lokuðum fundum eiga rétt á því að ummæli þeirra séu ekki birt eða það sé ekki vitnað opinberlega í þau, nema með þeirra samþykki.

Það á að ríkja trúnaður um umfjöllunina sem slíka, en ekki um hvaða mál sé að ræða og ákvörðunina og rökstuðning fyrir henni. Sömuleiðis má upplýsa um afstöðu hvers og eins.

Meirihlutinn í sveitarstjórn getur ekki lagt þagnarskyldu á fulltrúa í nefnd eða sveitarstjórn. Það að gögn séu stimpluð sem trúnaðarskjöl hefur ekki sjálfstætt gildi sem slíkt, heldur leiðbeiningargildi fyrir kjörna fulltrúa. Það þarf alltaf að líta til þess hvort um raunverulega trúnaðarupplýsingar sé að ræða lögum samkvæmt.

### Til umhugsunar

Hefur þú staðið frammi fyrir álitaefnum varðandi trúnaðarskyldu?

---

<sup>16</sup> 16. gr. frv.

# Vinnan í sveitarstjórn

## SVEITARSTJÓRN SEM FJÖLSKIPAD LÝÐRÆÐISLEGT STJÓRNVALD

### Ákvarðanir teknar á fundum af hópnum

Stjórnkerfi sveitarfélaga er lýðræðislegra en stjórnkerfi ríkisins og um leið er það óhjákvæmilegra flóknara. Hjá ríkinu er það einn maður, ráðherra sem fer með framkvæmdavaldið í hverju ráðuneyti. Hjá sveitarfélögum koma margir fulltrúar, sem ýmist eru kosnir beint af íbúum eða óbeint af fulltrúum í sveitarstjórn, að fjölbreytilegum verkefnum sem öll eiga það sameiginlegt að snerta daglegt líf íbúanna í nærumhverfinu. Til að setja verkefnið í skipulagðan og lýðræðislegan farveg er sveitarfélögum gert að vinna að úrlausn verkefna sinna í nefndum og taka ákvarðanir á fundum á grundvelli settra reglna um málsmeðferð. Þetta stjórnkerfi einkennir þau sem fjölskipað lýðræðislegt stjórnvald. Ákvarðanir eru ekki teknar af einstaklingum heldur af þeim hópi sem situr í sveitarstjórn eða nefnd. Þetta fyrirkomulag tryggir að hægt er að rekja hvernig hefur verið staðið að ákvörðunartöku og hverjir beri ábyrgð á henni. Þetta stuðlar líka að því að allir fulltrúar í sveitarstjórn og nefndum standi jafnt að vígi varðandi upplýsingar og undirbúning fyrir ákvörðunartöku. Skylt er að skrá fundargerð um alla fundi innan sveitarfélags og ákveðnar formreglur gilda um skráningu þeirra. Þessar fundargerðir eru opinber gögn sem almenningur á að hafa aðgang að. Meginreglan um að fundir sveitarstjórnar skuli vera opnir undirstrikar einnig hið lýðræðislega hlutverk sveitarstjórna.

### Skyldur sveitarstjórnar sem hluti framkvæmdavaldsins

Grundvallarreglur um stjórnkerfi og málsmeðferð í sveitarfélögum er að finna í lögum, þ.e. fyrst og fremst sveitarstjórnarlögum og stjórnsýslulögum eins og nánar er fjallað um í riti sambandsins um stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur málsmeðferð. Sem hluti framkvæmdavaldsins verður sveitarstjórn að gæta réttaröryggissjónarmiða gagnvart íbúum sínum. Sveitarstjórn verður að fylgja þeim réttarreglum sem eiga við um meðferð mála, svo sem ákvæðum stjórnsýslulaga og upplýsingalaga. Almennur á almennt rétt á aðgangi að gögnum sveitarfélaga, nema um sé að ræða viðkvæmar persónuupplýsingar eða upplýsingar sem geta skaðað viðskiptahagsmuni fyrirtækja. Sveitarstjórn er skylt að gæta jafnræðis milli íbúa við meðferð mála. Henni er skylt að upplýsa mál og rannsaka áður en ákvörðun er tekin og gefa aðilum máls kost á að tala máli sínu. Sveitarstjórn ber einnig að rökstyðja ákvarðanir sínar.

### Svigrúm sveitarstjórna til að móta lýðræðislegt hlutverk sitt

Innan ramma laga og reglna geta sveitarstjórnir með samþykktum sínum mótað starf sitt með tilliti til staðbundinna aðstæðna og viðhorfa. Það er mikilvægt að sveitarstjórnir séu meðvitaðar um þá grundvallarþætti sem eru forsenda fyrir því að þær geti starfað á sem árangursríkasta hátt í þágu íbúa sveitarfélagsins og þær nýti það svigrúm sem löggin veita þeim til

staðbundinna aðlagana. Með því að nýta sér það svigrúm má vænta þess að gerendur, þ.e. bæði kjörnir fulltrúar og starfsmenn, finni til meiri ábyrgðar og séu virkari og áhugasamari um að ná árangri. Um leið er það hvati til áframhaldandi þróunar. Þetta á ekki bara við um stjórnkerfið, heldur ekki síður verklagið, þ.e. málsmeðferðina, hvernig unnið er að úrlausn mála.

### Árangursþættir

Árangursþættirnir snúa bæði að innra og ytra starfi sveitarstjórna. Þegar litið er til innra starfsins þá er gott samstarf í sveitarstjórn einn mikilvægasti árangursþátturinn. Hver sveitarstjórn þarf líka að vera meðvituð um það hvernig sé best hægt að nýta takmarkaðan tíma sveitarstjórnarfulltrúa en samspiði milli hins pólitíska kerfis og embættismannakerfisins hefur mest um það að segja. Þá er mikilvægt að gera starfið í sveitarstjórn sem áhugaverðast fyrir hina kjörnu fulltrúa þannig að það haldi áfram að vera eftirsóknarvert að taka sæti í sveitarstjórn. Allir þessir þættir tengjast innbyrðis. Ytri árangursþættirnir lúta að samskiptum sveitarstjórnar við umhverfið, þ.e. við íbúa, hagsmunasamtök, fjölmiðla og aðra utanaðkomandi aðila.

## GÓÐUR SAMSTARFSANDI

### Almenningur kallar eftir meiri samstöðu-stjórnámálum

Stjórnámál hér á landi, bæði á vettvangi sveitarstjórna og landsstjórnar hafa einkennst af óvægnum og oft á tíðum ómálefnalegum átökum á milli minni- og meirihluta. Þetta er eitt af þeim atriðum sem almenningur kallar eftir breytingu á eftir efnahagshrunið. Það er ekki lögmál að þetta þurfi að vera svona. Í grannlöndum okkar, sem okkar pólitíska kerfi er sniðið eftir, er mun meiri hefð fyrir samstöðustjórnámálum en hér á landi. Þar er mun algengara en hér að sveitarstjórnir einbeiti sér að því að vinna saman eftir kosningar að framfaramálum fyrir íbúa.

### Sveitarstjórnir setji sér leikreglur fyrir samstarfið

Það er mjög æskilegt að sveitarstjórnir setjist niður eftir kosningar og setji sér leikreglur fyrir samstarfið á kjörtímabilinu, innan sveitarstjórnar og nefnda og milli hins pólitíska kerfis og embættismannakerfisins. Þessar leikreglur þurfa að tryggja jafnan rétt pólitískra fulltrúa, virðingu í orði og borði og skýra verkaskiptingu milli pólitískra fulltrúa og embættismanna. Slíkar reglur geta verið hluti af siðareglum sveitarfélags.

Áður hefur verið fjallað um það að fulltrúar í sveitarstjórn eru kosnir sem fulltrúar íbúa með mismunandi hagsmuni og skoðanir til að taka ákvörðun um ráðstöfun fjármuna og mannaafra sveitarfélagsins. Það væri óeðlilegt ef ekki væri tekist á í ákvörðunarferli slíkra mála og það þarf að vera rúm fyrir ágreining. En það þurfa að vera ákveðnar leikreglur sem eru virtar.

## Til umhugsunar

Hvernig er samstarfsandinn í þinni sveitarstjórn?  
Hvernig væri hægt að bæta hann?

## AÐ NÝTA TÍMANN SEM BEST

Gott samstarf innan sveitarstjórnar stuðlar að því að það sé hægt að nýta tímann til uppbyggilegra starfa. Það er því til mikils að vinna að hafa góðan samstarfsanda.

### Umræður og meðvitaðar ákvarðanir um verklag og stuðning

Kjörnir fulltrúar sinna yfirleitt starfi í sveitarstjórn með fullu starfi úti á vinnumarkaðinum. Það þarf að ræðast innan hvernar sveitarstjórnar í upphafi kjörtímabils hvernig sé best að nýta tíma þeirra sem best og hvaða stuðning þeir geta fengið. Það er mjög krefjandi að taka sæti sem nýr fulltrúi í sveitarstjórn. Í grannlöndum okkar eru góð reynsla af mentorfyrirkomulagi. Ekki er vitað til þess að þetta fyrirkomulag hafi verið reynt hér á landi með skipulögðum hætti en það segir sig sjálf að nýir fulltrúar leita til hinna reyndari eftir stuðningi og ráðgjöf. Það þarf líka að ræða hvaða stuðning kjörnir fulltrúar geta fengið frá stjórnslu sveitarfélags og hvaða tæknilegu aðstoð þeir geti fengið, t.d. tölvubúnað og tölvutengingar.

### Framsal ákvörðunarvalds til starfsmanna

Mikilvægt er að skoða að hvaða leyti eigi að framselja afgreiðsluvald til starfsmanna þannig að kjörnir fulltrúar geti í meira mæli einbeitt sér að stefnumótun og hinum stærri úrlausnarmálum. Í því sambandi þarf að leitast við að greina hin pólitísku mál sem eðlilegt er að sveitarstjórn fjalli um. Það er ekki hægt að framselja alfarið afgreiðsluvald í einstökum málum til starfsmanna. Öðru hvoru koma upp mál sem eru þess eðlis að þau þurfa að fá pólitíska meðferð, enda þótt embættismönnum hafi verið falin afgreiðsla slíkra mála. Slík mál geta verið gagnleg til að sannreyna hvernig stefna sveitarfélagsins virkar í reynd. Það er dæmigert að þetta eru mál sem fjölmiðlar og um leið íbúar hafa áhuga á og þau geta því verið krefjandi fyrir kjörna fulltrúa. Það þarf ávallt að skoða slík mál í samhengi við stefnu sveitarfélagsins og meta hvort þau sýni að tilefni sé til almennra breytinga og hvaða afleiðingar það muni hafa þegar á heildina er litið.

## Til umhugsunar

Sérðu leiðir til að skipuleggja sveitarstjórnarstarfið með öðrum hætti þannig að tíminn nýtist betur?

## SAMSTARF INNAN OG UTAN FUNDA

Allar formlegar ákvarðanir sveitarstjórnar eru teknar á fundum. Vegna þessa mikilvæga hlutverks fundanna og vegna þess að oftast en ekki eru skoðanir skiptar þá er nauðsynlegt að það séu skýrar reglur um fundarsköp og að fulltrúar í sveitarstjórninni þekki þær og virði. Fjallað er um reglur um fundarsköp í sértili.

**Heimild til samstarfs  
utan funda að  
gættum meginreglum**

Sveitarstjórnarlög kveða á um umgjörð starfsemi sveitarstjórnar og annað sem varðar stjórn sveitarfélags en þau fela ekki í sér reglur um hvernig haga skuli samráði og samvinnu milli sveitarstjórnarmanna utan hinna formlegu stjórnsýslueininga sveitarfélags, s.s. við meirihlutasamstarf og önnur pólitísk samskipti. Þó verður að telja að pólitískt samstarf geti ekki verið ósnortið af þeim meginreglum sem gilda við stjórn sveitarfélags, t.d. verða ákvarðanir á meirihlutfundum alltaf háðar því að málefni fái formlega meðferð og samþykkt á fundum sveitarstjórnar. Engu að síður er frjálstræði sveitarstjórnarmanna í hinu pólitíska umhverfi sveitarstjórnarmála mikið og er það að nokkru leyti tryggt í sveitarstjórnarlögum þar sem kveðið er á um skoðana- og tjáningarfrelsi sveitarstjórnarmanna.

Sveitarstjórnarmenn geta rætt saman, eða átt annars konar samráð, utan hins formlega vettvangs stjórnar sveitarfélags sem sveitarstjórnarlög, samþykktir sveitarfélags og aðrar reglur kveða á um. Sem dæmi má nefna fundi allra sveitarstjórnarmanna í meirihluta eða minnihluta, úr einum eða fleiri stjórnarmálaflokkum, þar sem til umræðu eru mál næsta sveitarstjórnarfundar, stefnumarkningar eða önnur málefni sveitarfélagsins. Algengast er samstarf innan tiltekins stjórnarmálaafls. Einnig er um að ræða svokallað meirihluta- eða minnihlutasamstarf fleiri stjórnarmálasamtaka.

**Tilgangur samráðs  
utan funda og hvað  
ber að varast**

Segja má að áhrif samráðs sveitarstjórnarmanna utan funda sveitarstjórnar þjóni m.a. þeim tilgangi fyrir stjórn sveitarfélagsins að sveitarstjórnarmenn þekki málefni betur og fylkingar í sveitarstjórn hafi þegar myndað sér ákveðnar sameiginlegar skoðanir. Þetta stuðlar að vel upplýstri og markvissri umræðu á sveitarstjórnarfundum. Hins vegar þarf að gæta þess að fundir sveitarstjórnarmanna utan stjórnkerfis sveitarfélags leiði ekki til þess að það dragi úr umræðu á opinberum fundum og að þeir nýtist aðeins sem birtingarháttur ákvarðana sem teknar eru utan þeirra. Við þess háttar framkvæmd er dregið verulega úr þýðingu reglna sem eiga að tryggja lýðræðislega og málefnalega afgreiðslu sveitarstjórnarmála, s.s. að sveitarstjórnarfundir skuli haldnir fyrir opnum dyrum, sbr. 16. gr. svstjl., og að hæfisreglur séu virtar, sbr. 19. gr laganna. Hafa verður í huga að þrátt fyrir að frelsi sé um samráð um mál utan hins opinbera stjórnkerfis þá gilda sumar skyldur sveitarstjórnarmanna á hvaða vettvangi sem er. Til dæmis verður sveitarstjórnarmaður, jafnt innan og utan funda, að hafa í huga grunnskyldu sína um að sinna störfum sínum af alúð og samvirkusemi og í samræmi við lög og eins verður hann ávallt að gæta þagnarskyldu.

## **SVIGRÚM TIL BREYTINGA Á STÖRFUM SVEITARSTJÓRNA**

**Hvernig er hægt að  
gera starfið  
áhugaverðara fyrir  
hina kjörnu fulltrúa  
og árangursríkara**

Störf sveitarstjórna einkennast af formföstum fundum þar sem fyrst og fremst eru á dagskrá fundargerðir nefnda. Sveitarstjórnir ættu að hafa í huga að þær hafa svigrúm til að skipuleggja starf sitt þannig að það verði áhugaverðara fyrir hina kjörnu fulltrúa og um leið árangursríkara. Til dæmis með því að hvetja kjörna fulltrúa til að koma með tillögu að

fundarefni í stað þess að embættismenn sjái fyrst og fremst um að móta dagskrá funda. Gefa mætti pólitískum fulltrúum meira færi á að hafa frumkvæði að tillögum sem fá síðan vinnslu með aðkomu bæði starfsmanna og kjörinna fulltrúa. Hægt er að halda óformlega fundi um afmörkuð málefni, bæði stefnumótun og úrlausn einstakra álitaeftna, þegar þau eru á frumstigi þar sem bæði starfsmenn og kjörnir fulltrúar geta komið að með þekkingu og skoðanir. Þannig er hægt að fá fram umræður á fyrri stigum í stað þess að það séu ekki umræður milli kjörinna fulltrúa um málefni fyrir en komið er að því að taka ákvörðun á formlegum fundi og þá á grundvelli greinargerðar og tillagna frá starfsmönnum.

### **Skipuleggja málsmeðferð tímanlega**

Sveitarstjórnir þurfa að leitast við að hafa yfirsýn yfir hvaða mikilvægu mál eru á leiðinni sem þarfnast pólitískrar úrlausnar og skipuleggja málsmeðferð þannig að það sé tími og rúm til að fjalla um þau með skipulegum og markvissum hætti og með breiðari þátttöku. Í mörgum sveitarfélögum er fjárhagsáætlunarferlið skipulagt með þessum hætti og það er hægt að yfirfæra það verklag á fleiri svið. Hægt er að tengja samræður við íbúa inn í þennan feril og taka þannig ákvörðun á mun vandaðri grunni en ella þar sem fleiri hafa komið að ákvörðunartökuférlinum.

### **Skilgreina mál sem verkefni og gera breytingar á nefndakerfi**

Ein leiðin er að skilgreina mál sem verkefni og setja á fót verkefnanefndir með bæði pólitískum fulltrúum og starfsmönnum til að halda utan um slík mál. Þetta verklag má hugsa sér bæði á vettvangi sveitarstjórna og nefnda. Þetta gæti líka vakið upp áhugaverðar hugmyndir um breytingar á skipulagi nefndakerfis. Í stað þess að skipuleggja nefndakerfið eftir fagsviðum, mætti hugsa sér að skipuleggja það lárétt með áherslu á heildstæðan árangur. Setja t.d. á laggirnar eina rekstrarnefnd sem hafi eftirlit með fjárhagslegum rekstri allra stofnana, þjónustunefnd sem skilgreini þjónustustig og hafi eftirlit með gæðum þjónustu sveitarfélagsins, samfélagsnefnd sem hafi með málefni sem snerta framþróun sveitarfélagsins að gera, þ.e. skipulagsmál, tækni- og umhverfismál, menningarmál og atvinnumál og mannauðsnefnd sem hafi með starfsmanna- og vinnuveitendamál að gera.

## **Til umhugsunar**

Hvernig væri hægt að gera starfið innan sveitarstjórnar áhugaverðara í þínu sveitarfélagi?

## SAMSTARF SVEITARSTJÓRNARMANNA OG STARFSMANNA SVEITARFÉLAGS

**Starfsmenn hafa ekki lýðræðislegt umboð til ákvörðunartöku eins og sveitarstjórnarmenn**

Sveitarstjórnarmenn hafa lýðræðislegt umboð frá íbúunum til að taka afstöðu og ákvörðun. Sá eðlismunur er á stöðu sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags að starfsmennirnir hafa ekki slíkt lýðræðislegt umboð. Þeir búa oftast yfir meiri faglegri þekkingu en sveitarstjórnarmenn. Þekking út af fyrir sig nægir þó ekki til að taka ákvörðun. Til þess að taka ákvörðun þarf að taka afstöðu til þeirra valkosta sem fyrir hendi eru. Starfsmenn sveitarfélaga hafa almennt ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess, sbr. 3. mgr. 44. gr. svstjl. Sveitarstjórn getur hvenær sem er dregið slíkt valdframsal til baka. Undantekning frá þessu eru ákvæði í grunnskólalögum um heimildir skólustjóra til að taka ákvarðanir varðandi nemendur, t.d. um agaviðurlög. Einnig 9. gr. í nýlegum mannvirkjalögum sem kveður á um að byggingarfulltrúi gefi út byggingarleyfi, nema sveitarstjórn hafi sett samþykkt þar sem gerð er krafa um að mál hafi áður verið samþykkt af byggingarnefnd eða sveitarstjórn.

**Starfsmenn hafa ekki sjálfstæðan ákvörðunarrétt nema sveitarstjórn hafi veitt þeim sérstaka heimild til þess**

Nánar má skilgreina hlutverk þessara tveggja hópa þannig:

**Mismunandi hlutverk starfsmanna og sveitastjórnarmann**

- Hlutverk sveitarstjórnarmannsins er að vera fulltrúi íbúanna og túlka óskir og kröfur þeirra og taka ákvarðanir sem því fylgja.
- Hlutverk starfsmanns er að leggja faglegan grunn að ákvörðunartöku þannig að sveitarstjórnarmaðurinn hafi fullnægjandi faglega innsýn í málið til að taka ákvörðun og að sjá um framkvæmd hennar.

**Ráðgjafarhlutverk starfsmanna**

Samkvæmt ofangreindu gegna starfsmenn mikilvægu ráðgjafarhlutverki gagnvart sveitarstjórnarmönnum. Við ráðgjöf sína á starfsmaðurinn annars vegar að byggja á hinni faglegu þekkingu sinni og reynslu og hins vegar á forsendum sveitarstjórnarinnar, út frá markmiðum hennar og stefnu. Æskilegt er að ráðgjöf starfsmanna feli í sér eftirfarandi fjóra þætti:

- Lýsingu á málsatvikum.
- Upplýsingar um lög og reglur sem við eiga.
- Hvaða valkostir eru fyrir hendi um ákvörðunartöku og hvað mæli með og á móti hverjum kosti.
- Tillögu að ákvörðun. Við tillögugerð á starfsmaður, eins og áður sagði, ekki að gera tillögu út frá sinni persónulegu skoðun heldur út frá stefnu sveitarstjórnar eða venjubundinni framkvæmd.

**Ráðgjafarhlutverkið er gagnvart sveitastjórninni í heild sinni**

Ráðgjafarhlutverk starfsmanna er gagnvart sveitarstjórninni í heild sinni og allir fulltrúar í sveitarstjórn eiga að hafa jafnan aðgang að greinargerðum starfsmanna. Á sama hátt og á við um upplýsingarétt sveitarstjórnarmanna, getur hver sveitarstjórn sett reglur um heimildir einstakra sveitarstjórnarmanna til að leita eftir ráðgjöf starfsmanna og t.d.

**Framkvæmd  
ákvörðunar  
sveitastjórnar er gerð  
í umboði hennar**

sett reglur um að slíkt eigi sér stað með milligöngu eða vitneskju framkvæmdastjóra sveitarfélagsins sem yfirmanns starfsmanna. Í því tilviki verður að tryggja öllum fulltrúum jafnan aðgang.

Yfirleitt eru það bara starfsmenn með stjórnunarhlutverk sem hafa ráðgjafarhlutverk gagnvart sveitarstjórn. Hins vegar taka allir starfsmenn sveitarfélags þátt í því að framkvæma ákvarðanir sveitarstjórnar. Framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar á sér stað í umboði hennar. Starfsmennirnir eiga að framkvæma ákvörðun þannig að framkvæmd sé í samræmi við stefnu og markmið sveitarstjórnarinnar. Þetta gerir þær kröfur til sveitarstjórnarinnar að starfsmönnum sé veittur ákveðinn rammi og verklagsreglur til að styðjast við. Sveitarstjórnin ber pólitíska ábyrgð á allri starfsemi sveitarfélagsins. Ábyrgð sveitarstjórnarinnar er gagnvart íbúunum en ábyrgð starfsmannanna er gagnvart sveitarstjórninni.

Starfsmenn sveitarfélaga hafa skoðanafrelsi og heimild til að tjá sig um málefni sveitarfélagsins á sama hátt og hver annar borgari. Hins vegar ber þeim skylda til að framkvæma ákvarðanir í samræmi við vilja sveitarstjórnar þótt þeir séu henni ósammála.

## Til umhugsunar

Hvaða eðlismunur er á hlutverki og verkefnum sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélags?

Eru árekstrar? Ríkir traust? Hvernig er hægt að bæta samstarfið?

Hvað vinnst með því að hafa skýrar reglur um verkaskiptingu á milli sveitarstjórnarmanna og starfsmanna sveitarfélaga?

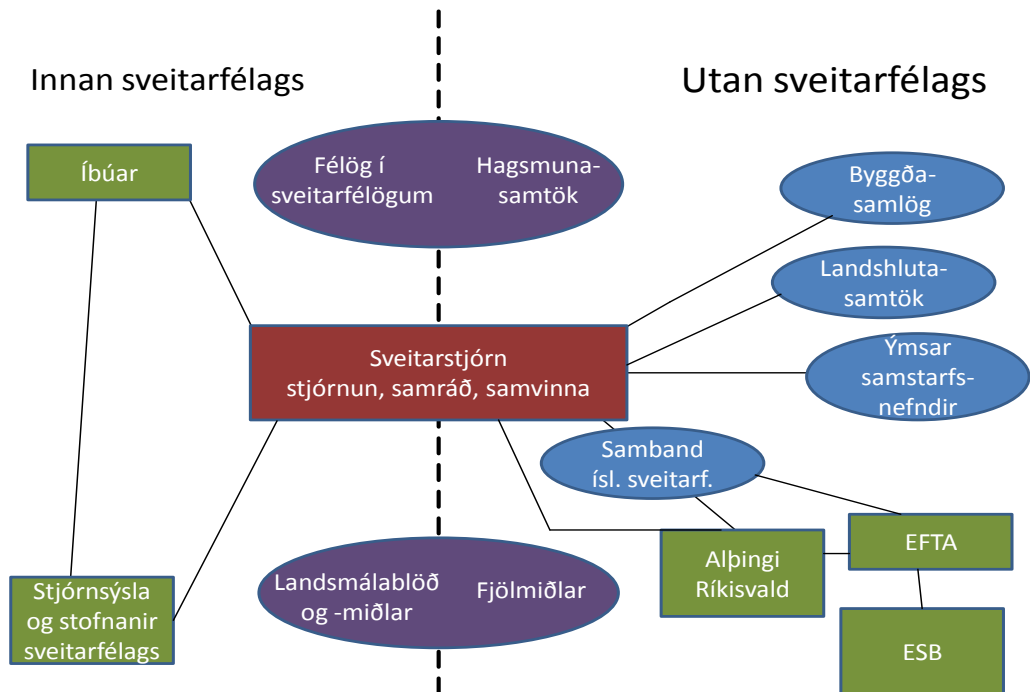
Hvaða afleiðingar getur það haft ef ekki eru skýrar reglur?

## SAMSKIPTI SVEITARSTJÓRNAR VIÐ UMHVERFI SITT

Sveitarstjórnir þurfa að hafa samskipti og samstarf við fjölmarga aðila í umhverfi sínu sem hafa mjög mismunandi hagsmuni og óskir um áhrif og ítök í stjórnun sveitarfélags. Mikið ríður á að þessi samskipti fari fram á bestan hátt. Góð samskipti í ákvörðunarferlum skipta t.d. miklu máli til að sá árangur sem að er stefnt náist. Erlendis er algengt að sveitarfélög setji sér samskiptastefnu en ekki er vitað til þess að íslensk sveitarfélög hafi sett sér slíka stefnu. Eftirfarandi mynd sýnir helstu samstarfsaðila sveitarfélaga.



## SAMSTARFSADILAR SVEITARSTJÓRNAR



### SAMSKIPTI VIÐ ÍBÚA

#### Tvískipt hlutverk sveitarstjórnar

Sveitarstjórn hefur tvískipt hlutverk. Annars vegar er sveitarstjórn hluti af framkvæmdavaldinu og ber að framfylgja lögum sem löggjafarvaldið hefur sett. Sem handhafi framkvæmdavaldsins má sveitarstjórn ekki brjóta gegn lögum og hún verður að hafa heimild í lögum fyrir athöfnum sínum gagnstætt því sem gildir um einkaaðila sem almennt er heimilt að framkvæma allt sem ekki er sérstaklega bannað samkvæmt lögum. Í öðru lagi hefur sveitarstjórn lýðræðislegt hlutverk gagnvart íbúum sveitarfélagsins. Í sveitarstjórn sitja fulltrúar sem íbúarnir hafa kjörið til að standa vörð um skoðanir sínar og hagsmuni og til að taka ákvarðanir fyrir þeirra hönd.

#### Lýðræðislegt hlutverk

#### Kostir samráðs við íbúana

Margir íbúar kalla eftir þátttöku og áhrifum og sveitarstjórnarmenn þurfa að læra að nýta sér þekkingu og áhuga þeirra á jákvæðan hátt. Bæði í ákvörðunartökuferlum og líka til að nýta félagsauðinn við úrlausn verkefna. Samráð við íbúana getur nýst til að finna lausnir sem henta staðbundnum aðstæðum. Það getur líka stuðlað að vandaðri ákvörðunartöku þar sem ákvörðun er tekin á grundvelli upplýsinga um sjónarmið og afstöðu fleiri aðila. Loks getur það auðveldað framkvæmd ákvörðunar þar sem meiri skilningur og þekking er fyrir hendi meðal íbúanna hafi þeir verið hafðir með í ráðum á undirbúningsstigi.

Það er óneitanlega auðveldara fyrir kjörna fulltrúar í litlum sveitarfélögum að hafa yfirsýn yfir stöðu og viðhorf íbúa þar sem íbúarnir eru í meira návígi. En alls staðar skiptir megin máli að sveitarstjórn sé meðvituð um hvert markmiðið sé með samráði og að það sé vel skipulagt inn í ákvörðunartökuferilinn. Þetta þarf að liggja fyrir áður en tekin er ákvörðun um samráðsaðferðir. Sveitarstjórnir hafa víðtækt svigrúm til að nota ýmsar aðferðir til samráðs við íbúa og þær þurfa að vera opnar fyrir ýmiss konar aðferðum til þess. Aðferðirnar þurfa að taka mið af forsendum íbúanna. Fyrir sveitarstjórnina er sjálfsagt þægilegast og öruggast að boða til íbúafundar í ráðhúsinu en það er ósennilegt að með því móti takist að ná til allra þeirra íbúa sem hafa hagsmuna að gæta. Samráðið getur verið á ýmsum stigum máls en almenna reglan er sú að því fyrr í ákvörðunartökuferlinu því betra.

### ÝMSAR AÐFERÐIR TIL SAMRÁÐS



#### Samráð á forsendum íbúanna

Sveitarstjórnarmenn verða að hafa í huga að samráðið verður að vera á forsendum íbúanna og þeir verða að hafa möguleika á raunverulegum áhrifum. Ekki er þess að vænta að hægt sé að virkja íbúa til þátttöku ef þeir upplifa að samráðið sé aðeins til málamynda þar sem í raun er búið að taka ákvörðun í máli. Þetta er reyndar oft staðan á sveitarstjórnarfundum þar sem meirihlutinn í sveitarstjórn er fyrir fundinn búinn að komast að ákveðinni niðurstöðu sem á aðeins eftir að staðfesta formlega. Af þessum sökum er ástæða til að ætla að opnar fundir sveitarstjórnar

missi oft marks, enda heyrir það til undantekninga á flestum stöðum að íbúar nýti sér rétt sinn til að vera viðstaddir fundi sveitarstjórnar.

**Gefa skýr skilaboð**

Mikilvægt er að gefa skýr skilaboð um markmið samráðsins, hver ferillinn verður og hvaða vægi sjónarmið íbúanna muni hafa. Það þarf líka að hafa í huga að það er ekki hægt að sjá samráðsferlið alveg fyrir. Þess vegna þarf að vera sveigjanleiki til aðlagana eftir framvindu málsins. Nýjar hugmyndir geta komið fram sem kalla á aðkomu nýrra aðila. Mikilvægt er

**Aðgerðir fylgi**

að aðgerðaráætlun og aðgerðir fylgi í kjölfarið og að sveitarfélagið miðli upplýsingum um sjáanlegan árangur samráðs og aðkomu íbúanna.

**Mismunandi aðferðir eftirhópum**

Skoða þarf hvaða hópar íbúa hafa hagsmuna að gæta og hvernig sé hægt að ná til einstakra hópa. Mikilvægasta úrlausnarefnið er að ná til þeirra sem hafa mikilla hagsmuna að gæta en eru lítið virkir.

**Kjörnir fulltrúar í hlutverki sáttasemjara**

Stundum þurfa kjörnir fulltrúar að vera í hlutverki sáttasemjara á milli hópa með ólík sjónarmið. Við slíkar kringumstæður hafa kjörnir fulltrúar möguleika á að auka skilning íbúanna á þeim sjónarmiðum og úrlausnarefnum sem taka þarf tillit til. Þannig geta þeir skapað aukinn skilning hjá íbúunum á heildarhagsmunum og á því hvernig þarf að byggja brú milli mismunandi hagsmuna og skoðana.

**Jákvæð formerki mikilvæg**

Mikilvægt er að skapa jákvæðar aðstæður í kringum samskiptin og leyfa íbúunum að hafa áhrif á skapandi og jákvæðan hátt. Líta á íbúana sem samherja en ekki andstæðinga og leggja áherslu á möguleika og óskir fremur en vandamál. Anne Torzen, sem var leiðbeinandi á námskeiði sem sambandið stóð fyrir í byrjun september 2010 og stýrir danskri stofnun um íbúasamráð<sup>17</sup>, orðar þetta þannig:

Spyrjið ekki íbúana hvort þeir séu ánægðir með þjónustu sveitarfélagsins, heldur hvað þá dreymi um. Spyrið ekki íbúana hvað þeir vilja, heldur hvað þeir hafi fram að færa.

**Íbúarnir sem borgarar fremur en notendur og samherjar fremur en andstæðingar**

Hún telur mikilvægt að sveitarstjórnarmenn mæti íbúunum sem borgurum en ekki sem notendum. Sveitarstjórnarmenn eigi ekki að vera hræddir við að mæta íbúunum þótt þeir hafi ekki svör við öllu. Fá þurfi íbúana í lið með sveitarstjórnarmönnum til að finna lausnir með heildarhagsmuni í huga. Íbúarnir eru sérfræðingar í nærumhverfinu og þjónustunni og geta komið með nýjar og áhugaverðar lausnir. Þeir geta jafnvel tekið að sér framkvæmd verkefna, t.d. tekið að sér að hafa umsjón með grænum svæðum í sínu hverfi.

**Lýðræðisstefna**

Ef vel á að vera þarf að vera innbyggt í starfsemi sveitarfélags að leita ávallt eftir viðhorfum íbúa við alla stefnumótun og stærri ákvörðunartöku. Til að það liggi skýrt fyrir eftir hvaða grundvallarreglum samskipti við íbúa eigi að fara getur verið gott fyrir sveitarfélög að móta sér

<sup>17</sup> <http://www.centerforborgerdialog.dk/>

lýðræðisstefnu. Garðabær hefur fyrst íslenskra sveitarfélaga mótað sér slíka stefnu<sup>18</sup>.

**Hinir kjörnu fulltrúar fara með ákvörðunarvaldið út frá mati á heildarhagsmunum**

Hins vegar er mjög mikilvægt að bæði íbúar og sveitarstjórnarmenn séu vel meðvitaðir um að það eru þeir síðarnefndu sem fara með ákvörðunarvaldið á grundvelli kjörins umboðs sem þeim ber að beita á grundvelli mats á heildarhagsmunum. Í samskiptum við íbúana verður að gæta þess að íbúum sé þetta ávallt ljóst. Þau viðhorf, sem koma fram hjá íbúum, gefa sveitarstjórnarmönnum mikilvægar upplýsingar og stuðla að vandaðri ákvörðunartöku. En sveitarstjórnarmönnum ber ávallt skylda til að hafa líka í huga hagsmuni íbúa sem hafa ekki áhuga eða forsendur til að taka þátt í samráði.

**Lögskýlt samráð**

Þess eru ekki mörg dæmi að sveitarstjórnnum sé lögskýlt að hafa samráð við íbúa. Ætla má þó að slíkum ákvæðum muni fjölga í framtíðinni. Samkvæmt nýjum skipulagslögum er skylt að auglýsa skipulagslýsingu áður en vinna hefst við nýja skipulagsáætlun eða endurskoðun á aðal- og svæðisskipulagi. Með því er komið til móts við þá gagnrýni sem sett var fram á eldri skipulagslög að samráðið væri of seint í ferlinum eða eftir að tillögur hafa verið settar fram.

Nú stendur yfir heildarendurskoðun á sveitarstjórnarlögum. Í þeim drögum sem liggja fyrir er gert ráð fyrir nýjum kafla um samráð við íbúa. Þar eru mjög almenn ákvæði um rétt íbúa til áhrifa og upplýsingamiðlun til þeirra. Kveðið er á um að sveitarstjórnir skuli leitast við að tryggja íbúum og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og taldar eru upp nokkrar aðferðir til þess. Þetta ákvæði veitir samkvæmt orðanna hljóðan sveitarstjórnnum víðtækt svigrúm til að meta hvenær og hvernig veita eigi íbúum rétt til áhrifa. Hins vegar er kveðið á um að sveitarfélög skuli upplýsa íbúa sína um einstök mál og áætlanir sem þar eru til umfjöllunar og varða þá með almennum hætti. Tekin eru upp ákvæði úr núgildandi lögum um borgarafundi og íbúakosningu en fyllri reglur eru settar um undirbúning og málsmeðferð. Einnig er nýtt ákvæði um íbúaping. Þetta eru allt heimildarákvæði fyrir sveitarstjórnir og ekki er gert ráð fyrir að niðurstöður samráðs eigi að vera bindandi, nema íbúakosning hafi sveitarstjórn tekið fyrirfram ákvörðun um það. Það er ekki breyting frá núgildandi lögum en það er hins vegar nýmæli að slíka ákvörðun megi binda skilyrði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu. Nýtt ákvæði er um frumkvæðisrétt íbúa. Samkvæmt því er sveitarstjórn skylt að verða við óskum minnst 10% kosningabærra einstaklinga í sveitarfélagi um borgarafund en hlutfallið er 25% samkvæmt núgildandi lögum. Það er einnig nýmæli að minnst 20% af kosningabærum mönnum geti krafist íbúakosningar. Sveitarstjórn á að eiga ákvörðunarvald um framkvæmd kosningar og hvernig spurningin

<sup>18</sup> <http://www.gardabaer.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=86883>

sem lögð verður fyrir, er orðuð. Þetta ákvæði um íbúakosningu er umhugsunarefni fyrir sveitarstjórnarmenn. Reynslan af slíkum kosningum, bæði hér á landi og erlendis, er blandin. Fræðimenn hafa haft tilhneigingu til að vara við þeim. Bæði vegna þess að hætta sé á að sveitarstjórnarmenn, sem hafa verið kosnir til að taka ákvarðanir, nýti sér þær til að komast hjá erfiðum pólitískum ákvörðunum og líka vegna þess að oft séu úrlausnarefnin of flókin til að hægt sé að stilla þeim upp með einfaldri spurningu til að kjósa um. Rétt er að geta þess að sá fyrirvari er gerður í frumvarpi til sveitarstjórnarlaga að ekki sé hægt að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi né tillögu sem gengur gegn lögum eða myndi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins. Þá geti sveitarstjórn með rökstuddum hætti hafnað kröfu um atkvæðagreiðslu um almennar áætlanir eða almennar reglur sem hún telur að séu illa til þess fallnar að afstaða sé tekin til þeirra í einfaldri atkvæðagreiðslu. Í slíkum tilvikum ber sveitarstjórn þó að leitast við að afmarka tillögu nánar með þeim hætti að hún verði borin undir atkvæði.

## Til umhugsunar

Hvernig er hægt að auka áhuga íbúa á sveitarstjórnarmálum og virkja þá til þátttöku?

Hvað vinnst með samráði við íbúa?

Hvernig er hægt að stuðla að virkum og góðum samskiptum milli íbúa og sveitarstjórnar?

Hvernig geta fulltrúalýðræðið og þátttökulýðræði unnið saman? Hvaða aðferðir er hægt að nota til að ná til íbúa sem eiga verulegra hagsmuna að gæta en er erfitt að fá til að taka þátt?

**Heimasíður ekki  
þróast í samræmi við  
þróun  
upplýsingatækninnar**

## NOTKUN RAFRÆNNA MIÐLA TIL SAMSKIPTA

Rafrænir miðlar bjóða upp á ný tækifæri fyrir sveitarstjórnir til samskipta við íbúa og aðra utanaðkomandi aðila. Nær öll íslensk sveitarfélög hafa verið með heimasíður lengi eða allt frá níunda ártugnum. Þær hafa breyst og þróast en á engan hátt í samræmi við þróun upplýsingatækninnar á þessum tíma. Enn eru heimasíður flestra sveitarfélaga einhliða upplýsingagáttir og fá sveitarfélög hafa sett sér stefnu og markmið um hvernig eigi að nýta rafræna miðla. Á heimasíðan fyrst og fremst að miðla upplýsingum til íbúa eða á hún líka að vera umræðugátt? Ætlar sveitarfélagið að nýta sér hina nýju samfélagsvefi, Facebook, Twitter o.s.frv.? Þeir tilheyra annarri kynslóð vefja, „Web. 2“, sem er notað sem sameiginlegt hugtak yfir vefi sem leyfa notendum að vinna saman og deila upplýsingum á vefnum. Í þeim er notandinn miðdepillinn og heimasíða er aðeins einn möguleiki til tjáskipta. Einstaklingar hafa tekið þessum nýjum vefjum með opnum örmum en hið opinbera er ekki komið

inn fyrir þröskuldinn. Sveitarfélög þurfa að læra að nota hina nýju samfélagsvefi. Þau þurfa að átta sig á því að heimasíða sveitarfélagsins er ekki endilega besta leiðin til að ná til íbúa. Með því að nota þessa nýju rafrænu miðla geta þau mætt íbúum á þeirra vettvangi en á sínum forsendum. Þau geta t.d. nýtt þá til að koma efni á framfæri við íbúa sem ná ekki eyrum fjölmiðla eða þegar ekki er hægt að fá nægilega ítarlega og vandaða umfjöllun um mál í þeim. Hin nýja tækni kallar á nýja hugsun hjá starfsmönnum og kjörnum fulltrúum og stefnumótun um hvenær, hvernig og hverjir eigi að taka þátt. Það er hugmyndaflugið fremur en tæknin sem er takmörkunum háð. En það þarf líka að vera ljóst fyrirfram að sveitarfélagið geti staðið undir þátttöku og setja þarf leikreglur um samskiptin. Taka þarf á því hversu langt megi ganga í ummælum og hvort og hvernig eigi að svara skrifum, sbr. grein lögfræðinga sambandsins í 1. tbl. Sveitarstjórnarmála 2011<sup>19</sup>. Það þarf líka að hafa í huga að þar sem tæknin er á fleygiferð eru langtímaáætlanir óraunhæfar. Það þarf að leita og læra.

---

<sup>19</sup> <http://www.samband.is/um-okkur/ahugavert/nr/1027>

# Lykilspurningar til umræðu<sup>20</sup>

---

## NÝTA TÍMA SVEITARSTJÓRNARMANNA SEM BEST

---

- Hvernig er hægt að greina mikilvægustu pólitísku málin?
- Hvers konar mál þarfnast umfjöllunar sveitarstjórnar og að hvaða leyti á stjórnýslan að fá heimildir til að afgreiða mál?
- Hvernig er hægt að fá yfirsýn yfir pólitísk mál, sem eru á leiðinni, og ákvörðunartöku þannig að hægt sé að skipuleggja og hafa stjórn á ferli mála?
- Hvers konar mál eru afgreiðslumál og hvenær er rétt að sveitarstjórn komi að þeim?

## SETJA MARKMIÐ OG STEFNU

---

- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að setja sér markmið og stefnu fyrir hið pólitíska starf og þjónustu sveitarfélagsins?
- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að fylgja markmiðum og stefnu eftir?
- Hvernig getur sveitarstjórnin skapað sér kröftugan stjórnunarstíl sem nær til stjórnýslunnar?

## GERA FUNDI SKILVIRKA

---

- Hvaða fundaform hentar best fyrir pólitískar umræður í sveitarstjórninni?
- Hvernig á samspilið að vera á milli sveitarstjórnar, byggðaráðs og nefnda?
- Hvernig getur stjórnýslan stutt við pólitíska umræðu og ákvörðunartöku?

## EIGA GÓÐ SAMSKIPTI VIÐ SAMSTARFSADILA

---

- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að starfa með íbúum?
- Hvernig er hægt að efla íbúa til að taka þátt í sveitarstjórnarmálum?
- Hvernig eiga áhrif af samstarfi við önnur sveitarfélög að koma inn í umfjöllun sveitarstjórnar?

## HAGA SAMSKIPTUM ÚT Á VIÐ

---

- Hvernig ætlar sveitarstjórnin að haga samskiptum við fjölmiðla og umheiminn?

---

20 Klar til kommunalpolitik – inspiration til kommunalbestyrelse-KL-Kommunernes demokratiprogram 2010. Þýtt og staðfært

- Hvernig ætlar hún að undirbúa sig fyrir áföll og gagnrýni, t.d. frá fjölmiðlum?
- Hvernig á að nota heimasíðu sveitarfélagsins í pólitísku augnamiði og hvað með hina nýja rafrænu miðla?



## Heimildir og ítarefni

---

Sesselja Árnadóttir. 2007. *Sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, ásamt skýringum og athugasemdum*. Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík.

*Kommunalt folkestyre – overblik og indblik*. 2009, 1. udgave, 1. oplag. COK - Center for Offentlig Kompetenceudvikling, Kommuneforlaget A/S, København.

*Sett dagsorden - grip mulighetene! – arbeidshefte for folkevalgte*. 2007, 4. útgáfa. Kommunenes Sentralforbund, Kommuneforlaget, Oslo.

Gunnar Eydal hrl. 2006. *Sveitarstjórnarréttur – Fundir og fundasköp*. Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík.