

September 2022



# Skýrsla

verkefnisstjórnar um  
bættar starfsaðstæður  
kjörinna fulltrúa

**Innviðaráðuneytið:**

Sölvhólsgrötu 7 – 105 Reykjavík  
545 8200 / irn@irn.is

Skýrsla verkefnisstjórnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa

September 2022

**Höfundar:**

Verkefnisstjórn um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.

**Ábyrgðarmaður:**

N.N.

**Verkefnisstjóri:**

Anna Gunnhildur Guðmundsdóttir, sérfræðingur í innviðaráðuneytinu.

**Umbrot og textavinnsla:**

Innviðaráðuneytið

©2022 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-28-3

[stjornarradid.is](http://stjornarradid.is)

# Efnisyfirlit

<b>1. Inngangur .....</b>	<b>5</b>
1.1 Aðdragandi.....	5
1.2 Verkefnisstjórn.....	6
1.3 Skipulag vinnunnar .....	6
1.4 Kynningar.....	7
1.5 Aðrar helstu heimildir .....	8
1.6 Uppbygging.....	8
<b>2. Álag, vinnufyrirkomulag og kjör .....</b>	<b>9</b>
2.1 Álag hjá kjörnum fulltrúum .....	9
2.2 Vinnufyrirkomulag .....	10
2.3 Kjör sveitarstjórnarfólks.....	11
2.4 Tillögur .....	13
<b>3. Beinn stuðningur og fræðsla.....</b>	<b>15</b>
3.1 Beinn stuðningur.....	15
3.2 Fræðsla .....	15
3.3 Tillögur .....	16
<b>4. Upplýsingamiðlun, íbúðalýðræði og uppbyggileg samskipti.....</b>	<b>18</b>
4.1 Upplýsingamiðlun.....	18
4.2 Íbúðalýðræði .....	18
4.3 Uppbyggileg samskipti .....	19
4.4 Tillögur .....	21
<b>5. Samantekt .....</b>	<b>23</b>
<b>6. Heimildaskrá.....</b>	<b>25</b>

# Myndaskrá

Mynd 1: *Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa á hvern íbúa í ríkjum Evrópu*.....9

# 1. Inngangur

## 1.1 Aðdragandi

Stefna stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga ásamt meðfylgjandi aðgerðaráætlun með ellefu tölusettum aðgerðum var samþykkt á Alþingi árið 2019. Stefnan er sú fyrsta sem gerð er á grundvelli reglugerðar um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga frá árinu 2018. Reglugerðin felur í sér að ráðherra leggi fram þingsályktun um stefnumótun í málefnum sveitarfélaga á þriggja ára fresti. Stefna í málefnum sveitarfélaga nær til 15 ára eða allt til ársins 2033. Aðgerðaráætlunin nær til fimm ára eða allt til ársins 2023.

Með stefnunni er stuðlað að eflingu sveitarfélaganna í landinu, að þau verði betur í stakk búin til að gegna lögbundnu hlutverki sínu og takast á við áföll og framtíðaráskoranir í góðri sátt við íbúa. Ein forsendan fyrir því að árangur náist er að sveitarfélögin hafi á að skipa öflugum sveitarstjórnnum. Einn af veikleikum Íslenska sveitarstjórnarstigsins felst aftur á móti í því að óeðlilega mikil endurnýjun hefur orðið meðal kjörinna fulltrúa á milli sveitarstjórnarkosninga síðustu ár. Eftir að hlutfallið hafði lengi haldist í um 40% hækkaði það upp í 60% í síðustu þremur til fjórum kosningum.

Áttunda aðgerðin innan aðgerðaráætlunar gildandi stefnumótunar stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga felst í því að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa í því skyni að vinna gegn mikilli endurnýjun í þeirra hópi. Í verkefnismarkmiði aðgerðarinnar segir að starfsaðstæður og kjör kjörinna fulltrúa verði greind og borin saman við sambærilega þætti innan annarra norrænna sveitarstjórna. Hugað verði að orsökum mikillar endurnýjunar í ljósi þess að hátt hlutfall kjörinna fulltrúa gefur ekki kost á sér aftur til þátttöku í sveitarstjórnnum eftir að hafa setið í þeim í eitt kjörtímabil.

Heldur meiri endurnýjun hefur verið í sveitarstjórnnum meðal kvenna en karla eða hátt í 70% í samanburði við rúmlega 50% meðal karla. Í því samhengi vekur athygli að konur hafa síður verið líklegri en karlar til að gegna ábyrgðarhlutverki innan sveitarstjórna (Eva Marín Hlynsdóttir, 2017). Með hliðsjón af því má færa rök fyrir því að með því að grípa til aðgerða til að draga úr endurnýjunarhlutfalli í sveitarstjórnnum verði ekki aðeins stuðlað að minni „þekkingarleka“ heldur einnig auknum áhrifum kvenna í sveitarstjórnnum.

Í verkefnismarkmiði aðgerðarinnar er gengið út frá því að unnin verði jafnréttisáætlun fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni með markmiðum og mælikvörðum fyrir kjörna fulltrúa og lykilstjórnendur sveitarfélaga. Síðar kom í ljós að vinna við gerð jafnréttisáætlunar fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni yrði ekki hluti af vinnu verkefnisstjórnarinnar enda gerðu jafnréttislög ráð fyrir því að hvert sveitarfélag mótaði sína eigin áætlun.

Með hliðsjón af því varð úr að Jafnréttisstofa þróaði leiðarvísi, hugmyndabanka og myndband til að styðja fulltrúa sveitarfélaganna í gerð jafnréttisáætlana. Landsfundur um jafnréttismál sveitarfélaga á Akureyri var helgaður vinnu sveitarfélaganna að jafnréttisáætlunum haustið 2022.

Verkefnisstjórnin leggur til að verkefnið sé stutt enn frekar með frekari þróun mælaborðs á vefsvæði Jafnréttisstofu um kynjaskiptingu í sveitarstjórnnum, nefndum og meðal framkvæmdastjóra sveitarfélaga, svo dæmi séu tekin sbr. tillögu hér að neðan.

## 1.2 Verkefnisstjórn

Ráðherra sveitarstjórnarmála skipaði verkefnisstjórn um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa haustið 2021.

### Eftirtaldir fulltrúar skipa verkefnisstjórnina:

#### Innviðaráðuneyti

- Guðveig Eyglóardóttir (formaður)
- Gauti Jóhannesson

#### Forsætisráðuneyti

- Bjarki Hjörleifsson

#### Samband íslenskra sveitarfélaga

- Eva Hrund Einarsdóttir
- Heiða Björg Hilmisdóttir
- Einar Freyr Elínarson

### Eftirfarandi fulltrúar unnu með verkefnisstjórninni:

#### Verkefnisstjóri

- Anna Gunnhildur Ólafsdóttir, sérfræðingur í innviðaráðuneytinu

#### Tengiliður Sambands íslenskra sveitarfélaga

- Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs

#### Ráðgjafi

- Eva Marín Hlynisdóttir, prófessor í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands

## 1.3 Skipulag vinnunnar

Verkefnisstjórnin hófst handa við vinnu sína í lok nóvember árið 2021. Haldnir voru 12 fundir, þar af 10 Teams-fundir og tveir staðfundir. Annar staðfundanna var starfsdagur í ráðuneytinu. Sjö gestafyrirlesarar héldu kynningar fyrir verkefnisstjórnina auk innleggja frá fulltrúum innan verkefnisstjórnarinnar, tengilið sambandsins og ráðgjafa. Haldið var utan um gögn verkefnisstjórnarinnar á Teams-vinnusvæði auk þess sem töluverð samskipti fóru fram í gegnum síma og tölvupóst.

## 1.4 Kynningar

### Eftirtaldir héldu kynningar á fundum verkefnisstjórnarinnar:

- **Anna Guðrún, sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs Sambands Íslenskra sveitarfélaga og tengiliður þess í verkefnisstjórninni**, hélt kynningu um starf og þróun Sveitarstjórnarskóla sambandsins og á samanburði sínum á launum kjörinna fulltrúa.
- **Bryndís Elfa Valdemarsdóttir, sérfræðingur hjá Jafnréttisstofu**, kynnti vinnu Jafnréttisstofu við gerð leiðbeininga fyrir sveitarfélög um gerð jafnréttisáætlana.
- **Eva Hrund Einarsdóttir, bæjarfulltrúi á Akureyri og fulltrúi í verkefnisstjórn**, hélt kynningu um þróun siðareglna, samskiptasáttmála, hagsmunaskráningu og ferla til að vinna gegn neikvæðum samskiptum innan bæjarstjórnar Akureyrarbæjar (Teams-fundur).
- **Eva Marín Hlynsdóttir, prófessor í opinberri stjórnsýslu við HÍ og ráðgjafi nefndarinnar**, hélt kynningu um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa (staðfundur), kynnti niðurstöður könnunnar sinnar í samstarfi við ráðuneytið um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa (Teams-fundur) og hélt kynningu á greiningu sinni á aðstæðum kjörinna fulltrúa á Íslandi í samanburði við aðstæður kjörinna fulltrúa á hinum Norðurlöndunum.
- **Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs Sambands Íslenskra sveitarfélaga**, kynnti viðbætur sveitarstjórnarlaga frá 2011 um starfsaðstæður og kjör kjörinna fulltrúa (Teams-fundur).
- **Guðný Gústavsdóttir, verkefnisstjóri hjá Félagsvísindastofnun**, kynnti niðurstöður könnunar Félagsvísindastofnunar fyrir innviðaráðuneytið um kynbundið áreiti og neikvætt umtal gagnvart kjörnum fulltrúum (Teams).
- **Guðveig Eyglóardóttir, bæjarfulltrúi í Borgarbyggð og formaður verkefnisstjórnarinnar**, hélt kynningu á helstu niðurstöðum gagnaöflunar hópsins (starfsdagur í innviðaráðuneytinu).
- **Margrét Víkingsdóttir, doktorsnemi í stjórnmálafræði**, flutti erindi um vinnustaðamenningu og líðan starfsmanna á íslenskum sveitarstjórnar- og bæjarskrifstofum, samskipti starfsfólks við kjörna fulltrúa og breytingar í kringum sveitarstjórnarkosningar (Teams-fundur).
- **Sigurður Á. Snævarr, sviðsstjóri hag- og upplýsingasviðs Sambands Íslenskra sveitarfélaga**, fjallaði um kjör kjörinna fulltrúa og kjarakönnun Sambandsins (Teams-fundur).
- **Sigurður Kristinsson, prófessor í heimspeki við Háskólann á Akureyri og formaður siðanefndar Sambands Íslenskra sveitarfélaga**, kynnti starf siðanefndarinnar að fyrirmynd fyrir sveitarfélögin að hegðunarreglum gegn einelti, ofbeldi og kynferðislegri og kynbundinni áreitni í garð kjörinna fulltrúa og fagteymi á vegum Sambands Íslenskra sveitarfélaga vegna brota á þeim.

## 1.5 Aðrar helstu heimildir

Verkefnisstjórnin leitaði víða fanga við vinnu sína.

Óhætt er að segja að könnun Evu Marínar Hlynsdóttur í samstarfi við ráðuneytið um reynslu og viðhorf kjörinna fulltrúa í bæjar- og sveitarstjórnnum á Íslandi hafi lagt grunninn að greiningu og tillögum nefndarinnar. Kjarni spurninga í könnuninni byggist á spurningalista Local Councillors in Europe (2013). Því til viðbótar var litið til íslenskra aðstæðna og bætt við spurningum í samráði við ráðuneyti sveitarstjórnarmála og Samband íslenskra sveitarfélaga. Könnunin var lögð fyrir 466 kjörna fulltrúa á tímabilinu frá 16. nóvember til 4. desember árið 2020. Alls bárust svör frá 236 kjörnum fulltrúum eða 51% úrtaksins. Lokaskýrsla könnunarinnar lá fyrir í febrúarmánuði 2022.

Með hliðsjón af samþykkt forsætisnefndar Reykjavíkurborgar, bókun stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga og bráðabirgðaniðurstöðum Evu Marínar tóku ráðuneyti sveitarstjórnarmála, Reykjavíkurborg og Sambandið sig saman um að þróa spurningakönnun í lok árs 2019 til að kanna betur misbeitingu valds í menningu íslenskra sveitarstjórna. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands lagði spurningarnar fyrir 476 kjörna fulltrúa í desembermánuði árið 2021 og lágu niðurstöðurnar einnig fyrir í febrúar 2022. Af heildarhópnum bárust svör frá 263 kjörnum fulltrúum eða 55% úrtaksins.

Af öðrum helstu gögnum ber að nefna samanburð Evu Marínar Hlynsdóttur fyrir verkefnisstjórnina á starfsaðstæðum kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi og á hinum Norðurlöndunum og aðrar rannsóknir hennar á hlutverki og starfsaðstæðum fulltrúa á Íslandi. Að sama skapi skilaði samanburður Önnu Guðrúnar Björnsdóttur á ákvæðum norrænna sveitarstjórnarlaga um kjör kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum dýrmætum upplýsingum fyrir umfjöllun verkefnisstjórnarinnar um kjör og réttindi sveitarstjórnarfólks.

Áðurnefndar kynningar fulltrúa í verkefnisstjórninni og gestafyrirlesara höfðu einnig mikla þýðingu fyrir vinnu nefndarinnar ásamt ýmsum tengdum gögnum. Þar má nefna sveitarstjórnarlög, Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, skýrslu Sambands íslenskra sveitarfélaga um kjör sveitarstjórnarfólks og framkvæmdastjóra, samskiptasáttmála og siðareglur kjörinna fulltrúa hjá Akureyrarbæ.

Verkefnisstjórnin kynnti sér einnig ýmsar norrænar og alþjóðlegar skýrslur um stöðu og hlutverk kjörinna fulltrúa innan sveitarstjórnarstigsins, sbr. heimildaskrá aftast í skýrslunni.

## 1.6 Uppbygging

Verkefnisstjórnin skipti greiningu sinni og tillögum í þrjá þætti. Í fyrsta lagi var fjallað um álag, vinnufyrirkomulag og kjör kjörinna fulltrúa. Í öðru lagi var fjallað um beinan stuðning við kjörna fulltrúa og fræðslu þeirra. Í þriðja og síðasta lagi var fjallað um upplýsingamiðlun, þátttöku/íbúalýðræði og uppbyggileg samskipti. Fjallað verður um hvern þátt hér á eftir.



## 2. Álag, vinnufyrirkomulag og kjör

### 2.1 Álag hjá kjörnum fulltrúum

Kjörnir fulltrúar á Íslandi skera sig frá kjörnum fulltrúum á hinum Norðurlöndunum með ýmsum hætti. Hvergi er hlutfall kvenna meðal kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnum hærra en á Íslandi. Konur eru 51% kjörinna fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnum eftir nýliðnar kosningar til samanburðar við 43% kjörinna fulltrúa í Svíþjóð, 32,9% kjörinna fulltrúa í Danmörku, 40,5% kjörinna fulltrúa í Noregi og 39% kjörinna fulltrúa í Finnlandi. Með sama hætti vekur athygli að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnum á Íslandi eru að jafnaði nokkuð yngri en kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnum á hinum Norðurlöndunum, t.d. eru kjörnir fulltrúar á Íslandi að meðaltali tíu árum yngri (46,6 ára) en kjörnir fulltrúar í Danmörku.

Sveitarstjórnarlög kveða á um fjölda kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnum með hliðsjón af íbúafjölda. Íslenskar sveitarstjórnir eru að meðaltali næstfámennustu sveitarstjórnir í Evrópu með sjö fulltrúa. Fámennustu sveitarstjórnir í Evrópu eru í Ungverjalandi með 5,3 fulltrúa að meðaltali. Meðalfjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnum í Danmörku er 24,8, í Noregi 26,2, í Finnlandi 30,5 og í Svíþjóð 43,8.

Local council size by country			
Country	Local council size (number of seats)		
	Average	Min	Max
Hungary	5,3	2	32
Iceland	7,0	5	23
Slovakia	7,1	3	45
Spain	8,4	3	57
Portugal (parishes)	8,7	7	21
Liechtenstein	9,5	7	13
Czech Republic	9,5	5	65
Luxembourg	11,0	7	27
Italy	11,4	10	36
Andorra	11,4	10	12
Moldova	11,7	9	43
Cyprus	12,3	8	26
Romania	12,6	9	31
Croatia	13,3	7	51
Latvia	13,6	9	60
France	14,3	7	163
Slovenia	15,0	7	45
Poland	16,0	15	60
North Macedonia	16,6	9	45
Austria	19,0	9	100
Bulgaria	19,4	11	61
Estonia	21,9	7	79
Bosnia and Herzegovina	22,1	11	31
Belgium	22,2	7	55
Lithuania	24,0	15	51
Netherlands	24,1	9	45
Ukraine	24,6	22	120
Denmark	24,8	9	55
Albania	26,1	15	61
Norway	26,2	11	77
Kosovo	26,4	15	51
Greece	28,8	13	49
Finland	30,5	13	85
Ireland	30,6	18	63
Portugal (municipalities)	31,0	15	123
Montenegro	35,3	30	61
United Kingdom	36,3	18	99
Serbia	39,7	19	110
Sweden	43,8	21	101
<b>Total (average)</b>	<b>19,8</b>	<b>10,9</b>	<b>59,8</b>

Mynd 1: Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa á hvern íbúa í ríkjum Evrópu. Tafla: Taylor & Francis.

Gleggri samanburður fæst þegar horft er til fjölda kjörinna fulltrúa í samhengi við fjölda íbúa í viðkomandi sveitarfélagi. Í íslenskri löggjöf er miðað við að 5–7 kjörnir fulltrúar séu í fámennustu sveitarfélögum þar sem íbúar eru undir 2.000. Danir koma næstir með níu kjörna fulltrúa í fámennustu sveitarfélögum með undir 20.000 (aðeins sjö sveitarfélög). Norðmenn eru með 11 kjörna fulltrúa í öllum sveitarfélögum undir 5.000 íbúum en íslensku löggin gera aftur á móti ráð fyrir 7–11 fulltrúum í sveitarfélögum sem eru með 2.000–9.999 íbúa. Finnar eru með 13 kjörna fulltrúa í sveitarfélögum með færri en 5.000 íbúa og Svíar með 21 kjörinn fulltrúa í sveitarfélögum undir 8.000 íbúum. Rétt er að benda á að Svíar lækkuðu nýlega lágmarksfjölda kjörinna fulltrúa úr 31 í 21. Áréttað er að hlutverk sveitarstjórna getur verið nokkuð ólíkt á milli landa. Þannig virka sveitarstjörnir í Svíþjóð til að mynda frekar eins og þing á meðan aðrar nefndir fara með afmörkuð verkefni og fjármálastjórn sveitarfélagsins.

Af framangreindu er nærtækt að álykta sem svo að veigamikil ástæða fyrir því að kjörnir fulltrúar í íslenskum sveitarstjórnum verja þó nokkuð lengri tíma í störf sín fyrir sveitarstjörnir en fulltrúar í öðrum norrænum sveitarstjórnum sé sú að verkefni sveitarstjórna skiptast á herðar færri einstaklinga á Íslandi. Kjörnir fulltrúar á Íslandi eyða að meðaltali 40 klst. á mánuði í störf sín fyrir sveitarstjörnir í samanburði við 18 klst. í Danmörku, 25–30 klst. í Noregi og 30 klst. í Finnlandi, svo dæmi séu nefnd. Ekki er ólíklegt að þessi staðreynd valdi því að þrír af hverjum fjórum fulltrúum í íslenskum sveitarstjórnum telja sig eiga erfitt með að samþætta starf kjörins fulltrúa öðrum starfsskyldum sínum og fjölskyldulífi. Þá kemur ekki á óvart að 58% kjörinna fulltrúa telji sig hafa verið undir miklu álagi í langan tíma vegna hlutverks síns í sveitarstjórn.

## 2.2 Vinnufyrirkomulag

Niðurstöður úttektar Evu Marínar benda til þess að álag á kjörna fulltrúa sé mikið í öllum stærðarflokkum sveitarfélaga. Sérstaka athygli vekur hlutfallslega mikið álag á kjörna fulltrúa í sveitarstjórnum með íbúa á bilinu 500–1.000 og beinir sjónum að því að mörg þessara sveitarfélaga hafa tekið að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög. Því hafa verið leiddar að því líkur að styrking stjórnsýslu sveitarfélaga með sameiningu gæti dregið úr beinu og óbeinu álagi á kjörna fulltrúa.

Rétt er að taka fram að hátt atvinnustig á Íslandi gæti haft áhrif á upplifun kjörinna fulltrúa af því álagi sem fylgdi verkefnum þeirra fyrir sveitarstjörnir. Íslenskar rannsóknir hafa gefið til kynna að hátt í 85% kjörinna fulltrúa á Íslandi stundi aðra vinnu með skyldum sínum fyrir sveitarstjórn. Því kemur heldur ekki á óvart sú niðurstaða Evu Marínar Hlynsdóttur að fleiri en færri (59%) kjörnir fulltrúar hafa einhvern tíma átt í erfiðleikum með að sækja fundi í tengslum við starf sitt fyrir sveitarstjórn vegna annarrar vinnu.

Með hliðsjón af því er heldur ekki óeðlilegt að fulltrúar í sveitarstjórnum hafi tilhneigingu til að vera fremur í störfum þar sem þeir geta stjórnað sínum tíma

sjálfir heldur en í öðrum störfum. Algengast er að kjörnir fulltrúar séu stjórnendur í einkafyrirtækjum (20%) en þar á eftir stjórnendur hjá hinu opinbera og kennarar (11% í báðum tilvikum). Aðrar fjölmennar stéttir eru bændur, sjómenn, lögfræðingar, starfsmenn í opinberri stjórnsýslu og eftirlaunabegar.

## 2.3 Kjör sveitarstjórnarfólks

Íslensk sveitarstjórnarlög skylda sveitarstjórnir til að ákveða hæfilega þóknun til kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum. Hinar Norðurlandþjóðirnar hafa með hliðsjón af lagaramma um sjálfsstjórn sveitarfélaga farið svipaða leið að frátöldum Dönnum. Dönsk lög kveða á um að fjármála- og innanríkisráðherra setji miðlægar reglur um upphæðir greiðslna fyrir þátttöku á fundum, námskeiðum, ráðstefnum og í fleiri störfum á vegum viðkomandi sveitarfélags. Þess má geta að lágmarksgreiðsla til kjörins fulltrúa í sveitarfélagi með undir 8.000 íbúa nemur 89.314 dkr. (1.659.811 ísl. kr.) á ári eða heldur hærra upphæð en meðalgreiðslu til kjörinna fulltrúa á Íslandi (1.500.000 kr. á ári).

Í Danmörku er kjörnum fulltrúum með börn undir 10 ára aldri á heimilinu greiddar sérstakar barnagreiðslur upp á 13.819 dkr. (256.812 ísl. kr.). Með sama hætti eiga kjörnir fulltrúar í sænskum sveitarstjórnnum rétt á greiðslum vegna kostnaðar við barnagæslu vegna starfa sinna fyrir sveitarstjórn. Þetta gildir þó ekki um kjörna fulltrúa sem gegna svo viðamiklum verkefnum fyrir sveitarstjórn að þeir njóta sömu réttindi og starfsmenn sveitarfélaga.

Ólíkt íslenskri löggjöf kveður önnur norræn löggjöf ekki aðeins á um þóknun heldur einnig greiðslur til kjörinna fulltrúa vegna launataps í annarri vinnu. Með sama hætti vekur athygli að á hinum Norðurlöndunum er gerður greinarmunur á almennum fulltrúum sem sitja aðeins í sveitarstjórn og kjörnum fulltrúum með meiri ábyrgð. Síðarnefndi hópurinn nýtur sömu kjara og starfsmenn viðkomandi sveitarfélags hvað varðar orlofs- og veikindaréttindi og rétt til leyfa vegna fjölskylduáðstæðna. Minnt er á að aðrar norrænar sveitarstjórnir eru að jafnaði fjölmennari en þær íslensku og því er líklegt að meiri munur sé á álagi á milli almennra kjörinna fulltrúa og kjörinna fulltrúa í sérstakri ábyrgðarstöðu í öðrum norrænum sveitarstjórnnum.

Hér á landi sendir Samband íslenskra sveitarfélaga út viðmið um laun kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum með hliðsjón af þingfararkaupi og framkvæmir könnun á þóknunum til þeirra á tveggja ára fresti. Þær sýna að greiðslur til kjörinna fulltrúa miðast ýmist við viðmið sambandsins um hlutfall af þingfararkaupi, fasta fjárhæð í takti við launavísitölu, ákvörðun sveitarstjórnar eða tengingu við önnur laun/launataxta.

Misjafnt er hversu há laun kjörnir fulltrúar fá fyrir störf sín í íslenskum sveitarstjórnnum. Í nýjustu kjarakönnun Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að algengast hafi verið að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum hafi fengið á bilinu 100.000–149.000 kr. á mánuði í laun á árinu 2021. Fram kemur að 86% sveitarfélaga greiði ferðakostnað vegna starfstengdra funda. Um 70% greiða

kostnað vegna þátttöku í starfstengdum námskeiðum, ráðstefnum og fundum. Aðeins 5 af 56 sveitarfélögum í könnuninni greiddu tapaðar launatekjur vegna starfa kjörins fulltrúa að sveitarstjórnarmálum.

Í fámennustu sveitarfélögum er algengast að kjörnir fulltrúar fái greitt fyrir hvern fund og voru flestir með 50.000 kr. mánaðartekjur. Í fjölmennari sveitarfélögum fá kjörnir fulltrúar ýmist greidda fasta upphæð á mánuði, fasta upphæð og ákveðna greiðslu fyrir hvern fund eða aðeins greitt fyrir fundi. Í sumum tilvikum fá formenn nefnda greidda hærri upphæð en óbreyttir fulltrúar í viðkomandi nefnd. Greiðslur fara hækkandi með hærri íbúatölu. Greiðslur fyrir staka fundi voru á bilinu 9.000–50.000 kr. Aðeins innan Reykjavíkurborgar fá kjörnir fulltrúar full laun. Algengast var að framkvæmdastjórar sveitarfélaga væru með á bilinu 1.200–1.799.000 kr. í tekjur á mánuði (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2022).

Með hliðsjón af sveitarstjórnarlögum hinna Norðurlandabjódanna eru ákvæði gildandi íslenskra sveitarstjórnarlaga um kjör kjörinna fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum fremur fátækleg. Þó kemur fram að kjörnir fulltrúar eigi rétt á ferða- og dvalarkostnaði sé um langan veg að fara á fundi sveitarstjórnar eða aðra fundi/viðburði í umboði hennar. Þessi kostnaður er oftast greiddur eins og fram hefur komið. Fátíðara virðist vera að greitt sé fyrir þátttöku og/eða vinnutap vegna funda og ráðstefna sem kjörnir fulltrúar taka þátt í vegna starfa sinna fyrir sveitarstjórn. Alla jafna virðist heldur ekki vera sérstaklega greitt fyrir viðveru á viðburðum á vegum sveitarfélagsins, heimsóknir eða fundi með íbúum.

Heimilt er að setja nánari reglur um réttindi sveitarstjórnarmanna, svo sem lífeyrisréttindi, fæðingarorlof og biðlaun. Algengt virðist vera að réttindi kjörinna fulltrúa af þessu tagi miðist við réttindi starfsmanna í viðkomandi sveitarfélagi. Þeir greiða alla jafna iðgjald í sama lífeyrissjóð og njóta sama réttar og starfsmenn sveitarfélagsins til greiðslna í séreignarsjóði. Kjörnir fulltrúar á föstum launum fá greidd laun í hefðbundnu sumarfríi sveitarstjórnar.

Með hliðsjón af ofangreindu kemur ekki á óvart að 43% kjörinna fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum svara því til í könnun Evu Marínar að kjör þeirra séu ófullnægjandi. Með tilliti til mikils álags kemur heldur ekki á óvart að kjörnir fulltrúar í fámennari sveitarfélögum séu líklegri en kjörnir fulltrúar í fjölmennari sveitarfélögum til að þykja kjör sín ófullnægjandi. Eldri rannsókn Evu Marínar hafði áður sýnt fram á að kjörnir fulltrúar í fjölmennari sveitarfélögum, sem væru sáttir við kjör sín, væru líklegri en aðrir kjörnir fulltrúar til að bjóða sig aftur fram til sveitarstjórnar (Ásdís A. Arnalds, Eva Marín Hlynsdóttir, 2022)

Niðurstaða greiningar leiðir í ljós mikið álag á kjörna fulltrúa. Samanburður getur reynst erfiður, t.a.m. eyða kjörnir fulltrúar í fjölmönnum sveitarfélögum fleiri klukkustundum í að sinna hlutverki kjörinna fulltrúa en kjörnir fulltrúar í fámennari sveitarfélögum. Á hinn bóginn eyða kjörnir fulltrúar í fámennari sveitarfélögum hlutfallslega meiri tíma í að sinna hlutverki sínu í sveitarstjórn

ef tekið er mið af umsýslu sveitarfélaganna. Þessi staðreynd á sérstaklega við um kjörna fulltrúa í meðal fjölmennum sveitarfélögum. Með sama hætti er athygli vakin á því að kjörnir fulltrúar í fámennari sveitarfélögum fá minni stuðning en kjörnir fulltrúar í fjölmennari sveitarfélögum. Því er mikilvægt að horfa til samhengis í samanburði af þessu tagi þegar horft er til kjarabóta.

## 2.4 Tillögur

Verkefnisstjórn um vinnuaðstæður kjörinna fulltrúa leggur til að gripið verði til eftirfarandi fjögurra aðgerða til að draga úr vinnuálagi og bæta kjör kjörinna fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum.

- Innviðaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga hvetji sveitarstjórnir og leiðbeini þeim við að móta vinnufyrirkomulag sveitarstjórnar við upphaf hvers kjörtímabils sem miði að því að tími sveitarstjórnarfulltrúa nýtist sem best til uppbyggilegrar pólitískrar vinnu. Leiðarljósið þarf að vera gott samstarf innan sveitarstjórnar, markviss vinnubrögð og að fundartími taki mið af fjölskylduábyrgð. Sveitarstjórnir verði hvattar til að aðgreina vel stjórnsýsluverkefni, sem eðlilegt er að starfsmenn hafi með höndum, og pólitísk ákvörðunartökuverkefni sem kjörnir fulltrúar beri ábyrgð á. Jafnframt verði sveitarstjórnir hvattar til að nýta sér ákvæði sveitarstjórnarlaga um heimild til að framselja fullnaðarafgreiðslu tiltekinna mála til einstakra fastanefnda og ákveðinna starfsmanna. Þegar um er að ræða framsal til ákveðinna starfsmanna þarf að gæta þess að viðkomandi mál séu vel afmörkuð í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins. Vísað er til tveggja greina gildandi sveitarstjórnarlaga. Annars vegar 42. gr. laganna um heimild til framsals fullnaðarafgreiðslu tiltekinna mála til fastanefndar eða ákveðins starfsmanns að gefnum ákveðnum skilyrðum í þeim tilgangi að veita sveitarstjórnnum aukið svigrúm til að einbeita sér að pólitískri stefnumótun. Hins vegar er vísað til 6. mgr. 55. gr. sömu laga um heimild til að setja nánari ákvæði um verksvið framkvæmdastjóra (sveitar/bæjar/borgarstjóra) og mörk milli þess og ákvörðunarvalds sveitarstjórnar og byggðarráðs.
- Innviðaráðuneytið skoði við boðaða endurskoðun sveitarstjórnarlaga hvort ástæða sé til að rýmka viðmið 11. gr. sveitarstjórnarlaga um fjölda fulltrúa í sveitarstjórnnum í þeim tilgangi að draga úr álagi, einkum meðal kjörinna fulltrúa í fámennum og meðalfámennum sveitarfélögum. Vísað er til þess að íslenskar sveitarstjórnir séu ekki aðeins aðrar fámennustu sveitarstjórnir í Evrópu heldur sé fjöldi kjörinna fulltrúa í fámennustu sveitarstjórnunum minni miðað við íbúafjölda en í öðrum norrænum sveitarstjórnnum. Jafnframt er bent á að fjölgun kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum myndi auðvelda mönnun kjörinna fulltrúa í fastanefndir í sveitarfélögum. Með því að fjölga kjörnum fulltrúum í fastanefndum á kostnað almennra borgara í nefndunum væri stuðlað að vandaðri ákvarðanatöku innan afmarkaðra málefnasviða sveitarfélaga, m.a. með

hliðsjón af því að kjörnir fulltrúar búa yfir betri yfirsýn yfir heildarstarfsemi og fjármál sveitarfélagsins í gegnum þátttöku sína í sveitarstjórn heldur en almennir borgarar skipaðir í fastanefndir af sveitarstjórnnum.

- Áfram verði sveitarstjórnir hvattar til að skoða kosti þess að sameinast öðru/m sveitarfélögum í því skyni að draga úr álagi á kjörna fulltrúa og efla stjórnýslu sveitarfélaga.
- Innviðaráðuneytið endurskoði kjaraákvæði sveitarstjórnarlaga í því skyni að stuðla að sanngjörnum kjörum fulltrúa, tryggja að þeir verði ekki fyrir launatapi og njóti eðlilegra réttinda á vinnumarkaði.
  - Lagt er til að endurskoðunin miði að því að ákvarða hlutfall launa fyrir almenna setu í sveitarstjórn og sérstaka ábyrgð oddvita, nefndarformanna og annarra leiðtoga innan sveitarstjórnarinnar með sambærilegum hætti og kveðið er á um í norskum, sænskum og finnskum sveitarstjórnarlögum. Endurskoðun á hlutfalli launa taki mið af niðurstöðum þeirra rannsókna sem hafa verið gerðar á árinu 2021 á vinnuframlagi kjörinna fulltrúa og álaginu sem því fylgir. Sveitarfélögin verði með sama hætti hvött til að taka mið af viðmiði Sambands Íslenskra sveitarfélaga um kjör kjörinna fulltrúa.
  - Lagt er til að bætt verði við ákvæði í sveitarstjórnarlög í því skyni að bæta kjörnum fulltrúum upp tekjutap í annarri vinnu vegna funda/viðburða á vegum sveitarstjórnar, landshlutasamtaka, Sambands Íslenskra sveitarfélaga eða annarra hagsmunasamtaka, t.a.m. með greiðslu fyrir lengri fundi sem samsvarar greiðslu fyrir tvo hefðbundna fundi.
  - Með sama hætti verði tryggt að kjörnir fulltrúar njóti sömu orlofs-, veikinda- og lífeyrisréttinda og aðrir starfsmenn viðkomandi sveitarfélags, þ.m.t. til greiðslu mótframlags í séreignarsjóði.
  - Síðast en ekki síst er eindregið mælt með því að teknar verði upp svokallaðar barnagreiðslur að danskri fyrirmynd til kjörinna fulltrúa með börn undir 10 ára aldri á sínu framfæri, m.a. til að standa straum af barnagæslu og koma til móts við annað óhagræði foreldra ungra barna af fundum utan hefðbundins vinnutíma. Með því væri sérstaklega unnið gegn óeðlilega mikilli endurnýjun í sveitarstjórnnum meðal ungra foreldra, sér í lagi kvenna.

## 3. Beinn stuðningur og fræðsla

### 3.1 Beinn stuðningur

Brýnt er að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að góðum vinnuáðstæðum og nauðsynlegum tækjabúnaði til að geta sinnt skyldum sínum fyrir sveitarfélagið. Verkefnisstjórnin hafði ekki tök á því að kynna sér aðbúnað kjörinna fulltrúa með formlegum hætti og tillögur hennar byggjast því fremur á reynslu einstakra fulltrúa og samtölum við kjörna fulltrúa heldur en markvissri greiningu. Verkefnisstjórnin er sammála um að tryggja þurfi kjörnum fulltrúum vinnuáðstöðu og rými til að taka á móti íbúum. Með sama hætti þurfi að tryggja þeim viðeigandi tækjabúnað eins og síma og tölvu í takt við nútíma vinnuumhverfi.

Vönduð ákvarðanatöku á sveitarstjórnarstigi byggist ekki hvað síst á greiðum aðgangi kjörinna fulltrúa að nauðsynlegum upplýsingum. Með hliðsjón af því vekur athygli að 32% kjörinna fulltrúa segja í könnun Evu Marínar Hlynsdóttur að þeim hafi einhvern tíma á kjörtímabilinu verið neitað um upplýsingar. Rétt er að taka fram í því sambandi að algengast er að kjörnir fulltrúar sækja upplýsingar sínar til framkvæmdastjóra sveitarfélagsins (33%), samflokksfólks (29%) og yfirmanna í stjórnsýslu viðkomandi sveitarfélaga (17%).

Í sveitarstjórnarlögum, 28. gr., er kveðið á um rétt kjörinna fulltrúa til að kynna sér gögn og upplýsingar úr stjórnsýslu sveitarfélagsins vegna umfjöllunar í sveitarstjórn. Dregið er fram að kjörnir fulltrúar skuli hafa eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi þess og rekstur. Sveitarstjórn skuli í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt sveitarstjórnarmanna til að fá afhent afrit gagna og um fyrirkomulag og framkvæmd aðgangs að stofnunum sveitarfélagsins. Þessi ákvæði endurspeglar ekki þá stafrænu stjórnsýslu sem sveitarfélög hafa verið að taka upp og þarfnast því endurskoðunar.

### 3.2 Fræðsla

Hraðar þjóðfélagsbreytingar og þær vaxandi kröfur sem gerðar eru til sveitarfélaga hafa kallað á aukna menntun og/eða reynslu kjörinna fulltrúa. Með hliðsjón af því er athyglisvert að könnun Evu Marínar Hlynsdóttur leiðir í ljós að meirihluti kjörinna fulltrúa (73%) á að baki háskólanám í skyldum og/eða óskyldum greinum. Með sama hætti hafi flestir þeirra búið að einhverri reynslu af því að hafa starfað í eða fyrir sveitarstjórn áður en þeir tóku að sér hlutverk kjörins fulltrúa. Fram kemur að 37% hafi verið varafulltrúar í sveitarstjórn, 60% verið valdir af sveitarstjórn til að sitja í nefnd á vegum sveitarfélagsins og 19% til að sitja í nefnd utan sveitarstjórnar.

Engu að síður taldi hátt í þriðjungur (28%) sig hafa verið mjög eða illa undirbúinn fyrir hlutverkið þegar að því kom að taka þátt í störfum sveitarstjórnar. Með hliðsjón af því kemur á óvart að 38% kjörinna fulltrúa sögðust ekki hafa sótt námskeið Sveitarstjórnarskóla Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir nýja sveitarstjórnarfulltrúa. Með hliðsjón af stafrænni framþróun býður Samband íslenskra sveitarfélaga nýkjörnum sveitarstjórnarfulltrúum eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2022 upp á stafrænan sveitarfélagaskóla til að auka við menntun sína.

### 3.3 Tillögur

Verkefnisstjórn um vinnuaðstæður kjörinna fulltrúa leggur til að gripið verði til eftirtalinnar fjögurra aðgerða til að styðja og miðla fræðslu til kjörinna fulltrúa.

- Tryggt verði með viðunandi hætti að kjörnir fulltrúar hafi aðgang að nauðsynlegum tækjabúnaði á borð við tölvu og síma eða þeim verði veittur styrkur til kaupa á slíkum tækjum. Jafnframt verði þeim veitt fræðsla af starfsmönnum sveitarfélagsins eða öðrum viðeigandi sérfræðingum sem þeir geti nýtt sér í þágu sveitarfélagsins. Jafnframt verði öllum kjörnum fulltrúum tryggður aðgangur að hentugu húsnæði til að sinna skyldum sínum í þágu sveitarstjórnar og taka á móti íbúum með erindi til hennar.
- Innviðaráðuneytinu verði falið að endurskoða 28. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga um aðgang kjörinna fulltrúa að gögnum og upplýsingum vegna umfjöllunar sveitarstjórnarinnar um tiltekin málefni með hliðsjón af stafrænni þróun í starfsemi sveitarfélaga. Með öðrum orðum verði kjörnum fulltrúum tryggður aðgangur að nauðsynlegum stafrænum gagnabönkum sveitarfélagsins, veittar viðeigandi heimildir til hagnýtingar upplýsinga í tengslum við starfsemi sveitarfélagsins og settar nauðsynlegar skorður á aðgang að tilteknum upplýsingum með hliðsjón af ákvæðum persónuverndarlaga.
- Sveitarstjórnarskóli Sambands íslenskra sveitarfélaga efni til átaks til að auka fræðslu til nýkjörinna og eldri fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum. Aðgengilegum, rafrænum námskeiðum verði fylgt eftir með fræðslufundum í sveitarfélögunum. Sveitarstjórnarskólinn lagi námsefni sitt að þörfum sveitarfélaganna á hverjum tíma, sjá ennfremur í tillögum um námskeið í tengslum við samskipti.
- Innviðaráðuneytið efni til átaks til að auka samskipti og bæta ráðgjöf við kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum. Skipaðir verði þverfaglegir hópar sérfræðinga til að tryggja faglega og fljótvirka svörum erinda. Hönnuð verði stafræn verkfærakista með skapalónum fyrir helstu stefnur og samþykktir sveitarfélaga til að auðvelda mótun þeirra í hverju sveitarfélagi fyrir sig.
- Síðast en ekki síst leggur verkefnisstjórnin til að innviðaráðuneytið, Jafnréttisstofa, Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofan efni til samstarfs um áframhaldandi þróun mælaborðs yfir tölfræði á sviði



jafnréttismála í anda Evrópuverkefnisins Tea for two. Mælaborðið feli í sér myndræna framsetningu á breytum eins og hlutfalli karla og kvenna í sveitarstjórnnum, nefndum og ráðum, upplýsingum um hlutfall sveitarfélaga með jafnlaunavottun og jafnréttisáætlanir, svo dæmi séu nefnd.

## 4. Upplýsingamiðlun, íbúðalýðræði og uppbyggileg samskipti

### 4.1 Upplýsingamiðlun

Virk upplýsingamiðlun sveitarfélaga til íbúa og annarra hagsmunaaðila er til þess fallin að bæta samskipti og byggja upp traust innan sveitarfélaga. Í 103. gr. sveitarstjórnarlaga segir að sveitarstjórn beri að upplýsa íbúa sína um áætlanir sem sveitarfélagið hafi til meðferðar og ákvarðanir er varði þá með almennum hætti. Sama gildi um einstök mál sem hafi verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Sveitarstjórn skuli leitast við að veita íbúum upplýsingar um áhrif slíkra mála og áætlana á þjónustu sveitarfélagsins til skemmri og lengri tíma, fjárhag þess, umhverfi og þau markmið sem að sé stefnt í starfsemi viðkomandi sveitarfélags.

Ekki skiptir síður máli að sveitarfélagið tryggi að íbúar, fyrirtæki og stofnanir séu meðvituð um hlutverk kjörinna fulltrúa og formlegar leiðir til að koma ábendingum á framfæri eða eiga samtali við þá um ólíkar lausnir mála. Í áðurnefndu ákvæði sveitarstjórnarlaga segir að leitast skuli við að upplýsa með almennum hætti um þær leiðir og aðferðir sem sveitarstjórn noti til samráðs við íbúa, m.a. við undirbúning mála og áætlana. Ennfremur skuli sveitarstjórn leitast við að veita íbúum með reglulegum hætti upplýsingar um samstarf sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög, umfang þess og kostnað.

### 4.2 Íbúalýðræði

Í stefnu stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga er lögð áhersla á að sveitarfélögin í landinu séu öflugur lýðræðisvettvangur. Í sveitarstjórnarlögum segir að leitast skuli við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóti þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar. Áhrif íbúanna megi ekki aðeins tryggja með virkri upplýsingagjöf heldur einnig með samráði við þá, svo sem á borgarafundum eða íbúabingum og í íbúakosningum; ennfremur með skipun íbúa- og notendaráða, með því að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum, eða með samstarfi eða annarri aðstoð við íbúa sem vilja vinna að málefnum sveitarfélagsins.

Hátt hlutfall kjörinna fulltrúa virðist líta svo á að íbúalýðræði ætti að vera sjálfsagður þáttur í starfsemi sveitarfélaga. Í könnun Evu Marínar eru ríflega 40% kjörinna fulltrúa mjög sammála því að íbúar ættu að eiga kost á því að koma skoðunum sínum á framfæri áður en mikilvægar ákvarðanir eru teknar. Alls eru 38% sammála því að ákvarðanir ætti að taka með rökstuðningi og umræðum sem miði að því að ná breiðri sátt frekar en að meirihluti atkvæða ráði. Þá eru 30% mjög sammála því að íbúakosningar séu áhrifamiklar þegar kemur að því að kanna hug íbúa til ólíkra málaflokka. Síðast en ekki síst telja

25% samráðsferli þar sem íbúar geta lagt fram tillögur og/eða stutt/gagnrýnt tillögur æskilegar.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur í senn stutt og ýtt undir íbúalýðræði í sveitarfélögum, m.a. með útgáfu handbókar um ólíkar leiðir til að stuðla að þátttöku íbúa í ákvarðanatöku og tilraunaverkefnum í nokkrum sveitarfélögum. Með sama hætti samþykkti Alþingi lög um breytingar á sveitarstjórnarlögum þann 15. júní síðastliðinn í því skyni að auðvelda sveitarfélögum að efna til skoðanakannana og íbúakosninga.

Engu að síður er ljóst að hægt er að ganga skrefi lengra í þessa átt með öflugri kynningu og aðstoð við að nýta stafrænar leiðir í íbúalýðræði, einkum í fámennari sveitarfélögum. Íbúalýðræði er án efa eitt af mikilvægustu verkefnum íslenska sveitarstjórnarstigsins til framtíðar enda til þess fallið að stuðla að áhuga, þátttöku og samhug íbúa gagnvart sameiginlegum verkefnum á sviði sveitarfélagsins til framtíðar.

### 4.3 Uppbyggileg samskipti

Góð samskipti milli kjörinna fulltrúa skapa grundvöll fyrir árangursríkt starf innan sveitarstjórnar viðkomandi sveitarfélags. Í könnun Félagsvísindastofnunar fyrir ráðuneytið kemur fram að 35% kjörinna fulltrúa hafi átt í samskiptavanda á kjörtímabilinu. Athygli vekur að í langflestum tilvikum eða 86% átti kjörni fulltrúinn í samskiptavanda við kjörinn fulltrúa í eigin sveitarfélagi.

Næstalgengast er að hann hafi átt í samskiptavanda við æðstu embættismenn í eigin eða öðru sveitarfélagi (33%) og almenna borgara (13%). Samskiptavandinn átti oftast rætur að rekja til stjórnmalaskoðunar eða ákvörðunar í tengslum við starfsemi sveitarfélagsins. Hátt í 11% svarenda sögðust hafa upplifað einelti samkvæmt skilgreindum mælikvarða, heldur fleiri karlar (11,6%) en konur (9,8%). Gerandi eineltisins var oftast kjörinn fulltrúi í eigin sveitarfélagi eða í 35 tilvikum af 64.

#### Einelti

Einelti er síendurtekin hegðun sem almennt er til þess fallin að valda vanlíðan hjá þeim sem fyrir henni verður svo sem að gera lítið úr, móðga, særa eða ógna viðkomandi eða að valda honum ótta. Skoðanaágreiningur eða ágreiningur vegna ólíkra hagsmuna fellur ekki hér undir.

Í kynningu Evu Hrundar Einarsdóttur, fyrrverandi bæjarfulltrúa á Akureyri og fulltrúa í verkefnisstjórninni, kom fram að gripið hefði verið til markvissra ráðstafana til að stuðla að jákvæðum, faglegum vinnubrögðum í bæjarstjórn Akureyrar á liðnu kjörtímabili. Fyrst ber að nefna að siðareglur bæjarins voru endurskoðaðar. Í ljósi umræðna í tengslum við metoo-bylgjuna var ákveðið að ganga skrefi lengra með mótun sérstaks samskiptasáttmála um samskipti innan sveitarstjórnarinnar. Með einföldum hætti er lögð áhersla á að kjörnir fulltrúar

virði skoðanir hver annars, séu vel undirbúnir undir umræður um flókin, mikilvæg viðfangsefni, sýni virðingu og kurteisi í samskiptum auk þess að virða fundarstjórn. Við móttöku nýrra kjörinna fulltrúa var ákveðið að taka sérstaklega á kynbundinni og kynferðislegri áreitni og kynbundnu ofbeldi.

Bæjarstjórn Akureyrar fylgdi samskiptasáttmálanum úr hlaði með sérstökum verk- og viðbragðsferlum vegna óviðeigandi framkomu, áreitni, vanvirðingar kjörinna fulltrúa og starfsmanna gagnvart ábyrgðarmörkum og vanrækslu kjörinna fulltrúa gagnvart skyldum sínum. Sem dæmi má nefna að í ferlunum er að finna viðmið um hvernig brugðist er við því þegar kjörinn fulltrúi mætir ekki eða vanrækir undirbúning undir umræður í fundum í einstökum nefndum. Með sama hætti ákvað bæjarstjórnin að gera bæjarfulltrúum kleift að leita til sérfræðinga á borð við sálfræðinga á kostnað bæjarins þegar upp kæmi þörf fyrir slíkan stuðning í tengslum við skyldur viðkomandi fyrir bæinn. Síðast en ekki síst ákvað bæjarstjórnin að taka upp hagsmunaskráningu kjörinna fulltrúa með svipuðum hætti og gert er í Reykjavík til opinberrar birtingar á vef bæjarins.

Í könnun Evu Marínar kemur fram að fleiri en færri (54%) kjörnir fulltrúar hafi orðið fyrir áreitni í starfi sínu fyrir sveitarfélögin. Niðurstöður Félagsvísindastofnunar fyrir ráðuneytið höggva í sama knérunn. Hátt í fjórðungur kjörinna fulltrúa (24,8%) hefur orðið fyrir kynferðislegri áreitni samkvæmt skilgreindum mælikvarða, konur oftast (35,8%) en karlar (14,5%) samkvæmt könnuninni. Athygli vekur að gerendur eru oftast (36%) kjörnir fulltrúar í öðru sveitarfélagi. Nánast jafnalgengt er að kjörnir fulltrúar hafi orðið fyrir kynbundnu áreiti (23,4%) og kynferðislegu áreiti. Með sama hætti er algengara að konur hafi orðið fyrir kynbundnu áreiti (42%) heldur en karlar (34%).

### Kynferðisleg áreitni

Kynferðisleg áreitni er hvers kyns kynferðisleg hegðun sem er í óþökk þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi einkum þegar hegðunin leiðir til ógnandi, fjandsamlegrar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi aðstæðna. (Reglugerð nr. 1009/2015)

Þegar litið er til geranda sleppir líkindum á milli kynferðislegrar- og kynbundinnar áreitni því algengast er að kynbundin áreitni eigi rætur að rekja til almennings (25 tilvik af 82), ekki annarra kjörinna fulltrúa eins og raunin er varðandi kynferðislega áreitni. Algengast er að myndir/ummæli með kynferðislegum eða kynbundnum vísunum hafi birst á samfélagsmiðlum (12 tilvik af 17).

### Kynbundin áreitni

Kynbundin áreitni er hegðun sem gerir lítið úr/niðurlægir kyn þess er fyrir áreitninni verður og er í óþökk viðkomandi og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi og skapa aðstæður sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir viðkomandi. (Reglugerð nr. 1009/2015).

Alls höfðu 33% dregið úr notkun samfélagsmiðla eftir að hafa orðið fyrir áreitni/einelti samskiptavanda. Með sama hætti höfðu 26% fundið fyrir þverrandi sjálfstrausti. Alls höfðu 44% íhugað að hætta í sveitarstjórn, konur frekar (47%) en karlar (41%). Athygli vekur að svipað hlutfall fulltrúa í sveitarstjórnnum (24,8%) hafði orðið fyrir kynferðislegri áreitni og á Alþingi (27%) á síðasta kjörtímabili. Að sama skapi var tíðni kynbundinnar áreitni svipuð á stjórnsýslustigunum tveimur.

Verkefnisstjórnin lítur ofangreindar niðurstöður alvarlegum augum og telur brýnt að gripið verði til aðgerða til að bæta samskipti innan sveitarstjórna, milli sveitarstjórna og draga úr áreiti frá almenningi. Vangaveltur voru uppi um að hve miklu leyti stuðningurinn ætti að vera miðlægur og að hve miklu leyti ábyrgðin ætti að liggja hjá sveitarfélögunum.

## 4.4 Tillögur

Verkefnisstjórn um vinnuaðstæður kjörinna fulltrúa leggur til að gripið verði til eftirtalinna sex aðgerða til að efla upplýsingamiðlun, stuðla að auknu íbúalýðræði og uppbyggilegum samskiptum milli kjörinna fulltrúa og milli kjörinna fulltrúa og íbúa í viðkomandi sveitarfélagi.

- Innviðaráðuneytið meti í tengslum við endurskoðun sveitarstjórnarlaga hvort ástæða sé til að endurskoða ákvæði 103. gr. sveitarstjórnarlaga um rétt íbúa til upplýsinga með hliðsjón af auknum væntingum íbúa um upplýsingaflæði og þróun í upplýsingatækni frá því að ákvæðið var fært inn í lög in árið 2011. Afstaða verði tekin til þess hvort ástæða sé til að skylda sveitarfélög til að setja sér stefnu og viðeigandi verklagsreglur um upplýsingamiðlun til íbúa til að auka gagnsæi og traust á milli þessara hópa. Með þessum hætti verði stuðlað að því að sveitarfélögin setji fram með skýrum hætti upplýsingar um hlutverk þeirra gagnvart íbúum, hlutverk kjörinna fulltrúa, verkaskiptingu á milli kjörinna fulltrúa og íbúa og farveg erinda frá íbúum, stofnunum og fyrirtækjum til sveitarfélagsins, svo dæmi séu nefnd.
- Samband íslenskra sveitarfélaga hvetji sveitarstjórnir til þess að setja sér samskiptasáttmála og móta viðeigandi ferla/viðbrögð við brotum á sáttmálanum. Í sáttmálanum verði lögð áhersla á virðingu og uppbyggileg samskipti milli kjörinna fulltrúa innan sveitarstjórna.

Sveitarfélagaskóli sambandsins veiti kjörnum fulltrúum fræðslu/ráðgjöf um þróun sáttmálans og eftirfylgni við brotum á honum.

- Innviðaráðuneytið meti í tengslum við endurskoðun sveitarstjórnarlaga hvort ástæða sé til að gera ráð fyrir hagsmunaskráningu sveitarstjórna að fyrirmynd sveitarfélaga eins og Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar til birtingar á ytri vef sveitarfélaganna.
- Fulltrúar ríkis og sveitarfélaga taki höndum saman um stofnun fagteymis til að vernda kjörna aðal- og varafulltrúa í sveitarstjórnnum og á Alþingi gagnvart einelti, ofbeldi og kynferðislegri og kynbundinni áreitni. Fagteymið taki við beiðnum um aðstoð, meti, komi í viðeigandi farveg og eftir atvikum fylgi eftir tilkynningum sem því berist og tryggi að þær fái viðhlítandi málsmeðferð. Á vegum fagteymisins verði komið upp miðlægum, gagnagrunni með almennum upplýsingum, lagaramma og úrræðum í tengslum við áreiti og ofbeldi af ýmsu tagi. Jafnframt verði litið til þess hvernig hindra megi áreitni í garð kjörinna fulltrúa á viðburðum á vegum sveitarfélaga og samtaka þeirra.

Verkefnisstjórnin mælir með því að fagteymið þjóni bæði kjörnum fulltrúum í sveitarstjórnnum og á Alþingi af því að eðli og umfang vandans á báðum stjórnsýslustigum er svipað samkvæmt könnun

Félagsvísindastofnunar fyrir innviðaráðuneytið. Jafnframt verði með þessum hætti auðveldara að halda utan um umfang og eðli vandans gagnvart kjörnum fulltrúum til framtíðar.

- Sveitarfélagaskóli Sambands íslenskra sveitarfélaga bjóði upp á fræðslu til kjörinna fulltrúa til að verjast og bregðast við áreiti frá íbúum. Sem dæmi má nefna námskeið fyrir kjörna fulltrúa um erfið samskipti við íbúa og viðbrögð við því að neikvæð gagnrýni fari yfir ásættanleg mörk. Með sama hætti standi kjörnum fulltrúum til boða fagleg leiðsögn um notkun samfélagsmiðla í þágu viðkomandi sveitarfélags og til að sporna við utanaðkomandi áreiti í gegnum slíka miðla.
- Síðast en ekki síst verði sveitarstjórnir hvattar til þess að tryggja kjörnum fulltrúum handleiðslu og/eða stuðning sérfræðinga á kostnað viðkomandi sveitarfélags þegar á þarf að halda í tengslum við neikvæð samskipti, áreiti og ofbeldi.

## 5. Samantekt

Fáum dylst að álag á kjörna fulltrúa í íslenskum sveitarstjórnnum hefur farið vaxandi á síðustu árum. Þessi þróun hefur verið rakin til þess að aukinni ábyrgð sveitarfélaganna á opinberri þjónustu og eftirliti af ýmsu tagi, ásamt auknum kröfum íbúa til starfseminnar, hefur ekki verið fylgt eftir með nauðsynlegri endurskipulagningu innan sveitarfélagastigsins.

Flóknari verkefni og aukin ábyrgð sveitarfélaga á þjónustu hins opinbera kemur ekki hvað síst niður á kjörnum fulltrúum í fámennum og meðal fámennum sveitarfélögum. Kjörnir fulltrúar í þessum sveitarfélögum hafa t.a.m. frekar tilhneigingu til þess en aðrir kjörnir fulltrúar að ganga inn í störf starfsmanna, bæði vegna fæðar starfsmanna og skorts á sérhæfingu. Með sama hætti veldur framkvæmd verkefna fyrir önnur sveitarfélög auknu álagi á kjörna fulltrúa í meðal fámennum sveitarfélögum (500–1.000 íbúar).

Íslenska sveitarstjórnarstigið sker sig að ýmsu leyti frá öðrum norrænum sveitarstjórnarstigum. Á Íslandi eru sveitarfélög mun fleiri miðað við höfðatölu en á hinum Norðurlöndunum. Kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum eru að meðaltali færri og yngri auk þess sem konur eru hlutfallslega fleiri í þeirra hópi en á hinum Norðurlöndunum.

Með sama hætti eru ákvæði íslenskra sveitarstjórnarlaga fátæklegra varðandi kjör og réttindi sveitarstjórnarfólks heldur en meðal annarra norrænna þjóða. Því er ekki að undra að óánægja meðal kjörinna fulltrúa með kjör og endurnýjunarhlutfall í þeirra hópi sé talsvert meiri hér á landi heldur en á hinum Norðurlöndunum.

Einkum vekur eftirtekt að þrátt fyrir að í íslenskum sveitarstjórnnum sé hlutfall kvenna á Norðurlöndum hæst er hvergi meiri endurnýjun meðal kjörinna fulltrúa heldur en meðal kvenna í íslenskum sveitarstjórnnum. Sú staðreynd á væntanlega sinn þátt í því að konur eru ólíklegri en karlar til þess að gegna ábyrgðarstöðum innan sveitarstjórna. Ljóst er að bregðast verður við óeðlilega háu endurnýjunarhlutfalli í sveitarstjórnnum með markvissu átaki beggja stjórnsýslustiga til að tryggja áframhaldandi eflingu sveitarstjórnarstigsins og styrkja hlut kvenna innan sveitarstjórna.

Verkefnisstjórn um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa lítur svo á að sameining sveitarfélaga stuðli ekki aðeins að öflugri sveitarfélögum með betri þjónustu við íbúa heldur að betri vinnuaðstæðum og minna álagi á kjörna fulltrúa. Með hliðsjón af því hvetur verkefnisstjórnin sérstaklega sveitarstjórnir í sveitarfélögum með undir 1.000 íbúa til þess að skoða alvarlega sameiningarkosti við önnur sveitarfélög.

Sameining sveitarfélaga dugar þó ekki ein og sér til þess að stuðla að viðunandi vinnuaðstæðum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum. Ríki og sveitarfélög verða að taka höndum saman um að bæta vinnuaðstæður, stuðla að markvissari

vinnubrögðum, tryggja réttindi og sanngjarnari kjör kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum í því skyni að efla sveitarfélögin. Með sama hætti er nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að draga úr hættunni á hvers kyns áreiti og ofbeldi í garð kjörinna fulltrúa. Brýnt er að veita kjörnum fulltrúum aukna fræðslu til að takast á við sífellt flóknara hlutverk sem og stuðning og ráðgjöf til að takast á við neikvæða fylgifiska þess.

Mikilvægur þáttur í því að bæta samskipti felst í því að bæta upplýsingamiðlun og auka þátttöku almennings í ákvarðanatöku sveitarfélaga. Öflugra íbúalýðræði skilar sér í betri þjónustu, uppbyggilegri samskiptum og auknum félagsauði innan hvers sveitarfélags.

Verkefnisstjórn um bættar vinnuaðstæður kjörinna fulltrúa skilar tillögum sínum í trausti þess að þær megi stuðla að mikilvægum framfaraskrefum í starfsemi og lýðræðislegu hlutverki sveitarstjórna um allt land.



## 6. Heimildaskrá

- Aðildarríki Evrópuráðsins. (1991). *www.stjornarradid.is*. Sótt frá Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga:  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/sveitarstjornarmal/erlent-samstarf-/evropusattmali-um-sjalfstjorn-sveitarfelaga/>
- Akureyrarbær. (17. september 2019). *akureyri.is*. Sótt frá Leiðbeiningar um skráningu kjörinna fulltrúa hjá Akureyrarbæ á fjárhagslegum hagsmunum og trúnaðarstörfum:  
[https://www.akureyri.is/static/files/01\\_akureyri.is/pdf/2019/baejarstjorn17sept2019-hagsmunaskraning.pdf](https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/pdf/2019/baejarstjorn17sept2019-hagsmunaskraning.pdf)
- Alþingi. (28. september 2011). *www.althingi.is*. Sótt frá Sveitarstjórnarlög:  
<https://www.althingi.is/altext/stjt/2011.138.html>
- Alþingi. (29. janúar 2020). *pingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023*. Sótt frá *www.althingi.is*:  
<https://www.althingi.is/altext/150/s/0890.html>
- Anna Guðrún Björnsdóttir. (2003). *Hlutverk sveitarstjórnarmanna. Fræðslurit 24*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Ásdís A. Arnalds, Eva Marín Hlynsdóttir. (2022). *Reynsla og viðhorf kjörinna fulltrúa*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2017). *Dutiful citizen or a pragmatic professional?* Reykjavík: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2020). *Amateur or expert - what are the consequences of the transition from amateur politics to professional politics in local government councils?* Reykjavík: The Icelandic Research Fund.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2022). *Samanburður á starfsaðstæðum kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi og hinum Norðurlöndunum*. Reykjavík: Samantekt.
- Guðný Gústafsdóttir, Guðný Bergþóra Tryggvadóttir, Stefán Þór Gunnarsson. (2022). *Misbeiting valds í menningu sveitarstjórna*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Jafnréttisstofa. (2016). *Starfsumhverfi og starfskjör í sveitarstjórnunum. Niðurstöðuskýrsla*. Akureyri: Jafnréttisstofa.
- Margrét Víkingsdóttir. (2021). *Vinnustaðamenning og líðan á íslenskum sveitar- og bæjarskrifstofum. Samskipti starfsfólks við kjörna fulltrúa og*

*breytingar í kringum sveitarstjórnarkosningar.* Akureyri. : Viðskipta og raunvísindasvið. Háskólinn á Akureyri. .

Pedersen, L. H. (2018). *When less is more.* Copenhagen: Wiley public administration.

Reykjavíkurborg. (3. mars 2020). *www.reykjavik.is.* Sótt frá Reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum borgarfulltrúa og trúnaðarstörfum utan borgarstjórnar:  
[https://reykjavik.is/sites/default/files/reglur\\_um\\_skraningu\\_fjarhagslegra\\_hagsmuna\\_samthykktar\\_3\\_mars\\_2020\\_0.pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/reglur_um_skraningu_fjarhagslegra_hagsmuna_samthykktar_3_mars_2020_0.pdf)

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2020/1). *Könnun á kjörum sveitarstjórnarfólks og framkvæmdastjóra sveitarfélaga.* Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.

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

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

Sveitarstjórn Akureyrarbæjar. (17. september 2019). *www.akureyri.is.* Sótt frá Samskiptasáttmáli kjörinna fulltrúa Akureyrarbæjar:  
[https://www.akureyri.is/static/files/01\\_akureyri.is/pdf/2019/samskipta\\_sattmali-kjorinna-fulltrua-samthykktur-i-baejarstjorn-17.09.19.pdf](https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/pdf/2019/samskipta_sattmali-kjorinna-fulltrua-samthykktur-i-baejarstjorn-17.09.19.pdf)

*www.althingi.is.* (15. júní 2022). Sótt frá Lög um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr.138/2011 (íbúakosningar á vegum sveitarfélaga):  
<https://www.althingi.is/alttext/152/s/1389.html>

