

Mars 2023



Hvítbók í málefnum sveitarfélaga

Drög að stefnu til áranna 2024 til
2038 og fimm ára aðgerðaáætlun

Innviðaráðuneytið

Sölvhólgötu 7 – 101 Reykjavík

545 8200 / irn@irn.is

Mars 2023

©2022 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-45-0

stjornarradid.is

Drög að stefnu

Drög að stefnu (hvítbók) felur í sér umfjöllun og ákvörðun um framtíðarsýn, markmið og árangur af starfsemi yfir tiltekið tímabil, ávinning á tilteknu sviði eða sjónarmið og gildi sem byggt skal á. Stefna nær yfir tiltekið tímabil og er ætlað að stuðla að heildstæðri áætlanagerð, fyrirsjáanleika við töku ákvarðana um aðgerðir og markvissu eftirliti.

Innan stjórnsýslunnar vísar hugtakið stefna einkum til þeirra pólitísku áherslna og umbóta sem stjórnvöld hyggjast framkvæma og greint er frá í stefnum fyrir einstök málefnasvið og varða málaflokka og verkefni stjórnsýslunnar. Framkvæmd stefna kemur fram í aðgerðaáætlunum, ákvörðunum og athöfnum stjórnvalda, reglugerðum og lögum.

Drög að stefnu er umræðuskjal sem lagt er fram í opnu samráði á netinu. Tilgangurinn er að hvetja til umræðu um stefnuna og möguleg áhrif hennar á íslenskt samfélag til skemmri og lengri tíma.

Undanfari draga að stefnu er gerð stöðumat sem unnið er í samráði við hagsmunaaðila. Í stöðumatinu er hagsmunaaðilum og almenningi öllum gefinn kostur á að taka þátt og leggja fram sjónarmið um áherslur, mögulegar lausnir eða leiðir að árangri á tilteknu viðfangsefni. Á þeim grunni útfæra stjórnvöld þingsályktun um stefnu.

Drög að stefnu eru hluti af stefnumótunarferli stjórnvalda

Drög að stefnu eru sett í samráðsferli og að því loknu er farið yfir helstu sjónarmið sem fram koma áður en hin endanleg stefna er útfærð.



Efnisyfirlit

Drög að stefnu.....	3
1. Inngangur	6
1.1 Lykilviðfangsefni.....	8
2. Stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga.....	9
2.1 Framtíðarsýn og meginmarkmið.....	9
2.2 Markmið og mælikvarðar í málefnum sveitarfélaga.....	10
2.3 Áhrif á íslenskt samfélag.....	13
2.3.1 Alþjóðleg.....	13
2.3.2 Sveitarfélög.....	14
2.3.3 Almennigur og einstakir hópar.....	15
2.3.4 Atvinnulíf.....	16
3. Aðgerðaáætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2028.....	18
3.1 Öflugt sveitarstjórnarstig og sjálfbær sveitarfélög.....	19
1. Sjálfbær þróun sveitarfélaga.....	19
2. Endurskoðun sveitarstjórnarlaga.....	20
3. Endurskoðun tekjustofna	20
4. Endurskoðun fjármálaviðmiða.....	21
5. Endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga	21
6. Farvegur kostnaðarmats	22
3.2 Búsetufrelsi – áhersla á sambærilega þjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu	22
7. Búsetufrelsi	22
8. Lágmarks þjónusta sveitarfélaga	23
9. Þróun þjónustu sveitarfélaga.....	23
10. Fjölmennig í starfsliði sveitarfélaga og markvissari þjónusta við innflytjendur.....	24

11.	Þróun þjónustu við fatlað fólk.....	24
3.3	Fjölbreytt atvinnulíf með áherslu á fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni.....	25
3.4	Stafræn umbreyting.....	25
12.	Stafræn umbreyting.....	25
3.5	Markviss verkaskipting ríkis og sveitarfélaga	26
13.	Ábyrgðarskipting og samfelld þjónusta.....	26
14.	Velliðan ungra barna og barnafjölskyldna.....	26
3.6	Aukinn árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála.....	27
15.	Markvissari árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála.....	27
3.7	Virkara lýðræði	28
16.	Aukin lýðræðispáttaka.....	28
17.	Fagteymi v/ kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni	28
18.	Mælaborð um jafnrétti.....	29

1. Inngangur

Markmið ríkisins með stefnu og aðgerðaáætlun í málefnum sveitarfélaga er að gera sveitarfélögin í landinu betur í stakk búin til að sinna lögbundnum skyldum sínum, takast á við aukna ábyrgð og áskoranir til framtíðar.

Með tvískiptri stjórnskipan, ríkis og sveitarfélaga, er stuðlað að valdreifingu hins opinbera til sveitarfélaga á landinu öllu. Í því felst að fulltrúum íbúa í sveitarstjórnnum er falið að aðlaga búsetuskilyrði og nærþjónustu að þörfum íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Tvö stjórnarsýslustig kalla óneitanlega á þétt samstarf ríkis og sveitarfélaga um stefnu hins opinbera. Með ákvæði sveitarstjórnarlaga um stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga er stuðlað að samræmdri stefnumótun ríkis og sveitarfélaga. Ákvæðið felur í sér að ráðherra sveitarstjórnarmála leggi fram tillögu um stefnu í málaflokki sveitarfélaga til 15 ára í senn og samhangandi aðgerðaráætlun til fimm ára í senn á minnst þriggja ára fresti.

Fyrsta stefna ríkisins í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun var samþykkt á Alþingi 2020.

Nú leggur starfshópur innviðaráðherra fram drög að stefnuskjali eða svokallaðri hvítbók um endurskoðaða stefnu og aðgerðaáætlun til árana 2024-2038 í opið samráð.

Starfshópurinn skipa eftirtalin:

Tilnefnd af innviðaráðherra:

- Stefán Vagn Stefánsson, alþingismaður (formaður)
- Rósa Guðbjartsdóttir, bæjarstjóri í Hafnarfjarðarbæ

Tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

- Heiða Björg Hilmisdóttir, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga og borgarfulltrúi
- Jón Björn Hákonarson, varaformaður Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Stefnuskjalið er dregið út úr grænbók um stöðumat og valkosti íslenskra sveitarfélaga til framtíðar. Aflað var innleggs í grænbókina með sameiginlegum spurningalista um stöðu, áskoranir og tækifæri sveitarfélaganna á sviði sveitarstjórnar, skipulags- og húsnæðismála sumarið 2022. Alls bárust svör frá 35 af 64 sveitarfélögum eða hátt í 55% allra sveitarfélaga í landinu. Á bakvið svörin stóðu 335.1000 íbúar eða hátt í 87% þjóðarinnar.

Með sama hætti var leitað sjónarmiðs sveitarstjórnarfólks, íbúa og annarra hagsmunaaðila gagnvart öllum málaflokkum ráðuneytisins á átta

Samráðsfundum undir yfirskriftinni *Vörðum leiðina saman* í október 2022. Fundirnir voru haldnir í gegnum fjarfundabúnað til að stuðla að opnu aðgengi allra óháð búsetu. Skráðir þátttakendur voru ríflega 360 talsins, sveitarstjórnarfólk, starfsfólk landshlutasamtaka og annarra hagsmunasamtaka og almennir íbúar á landinu öllu. Afrakstur samráðsins felur í sér dýrmætt framlag til stefnumótunar í öllum málaflokkunum ráðuneytisins.

Grænbók í sveitarstjórnarmálum lá frammi í opinni samráðsgátt stjórnvalda frá 25. nóvember 2022 til 4. janúar 2023. Alls bárust sextán umsagnir, tíu frá sveitarfélögum, fimm frá hagsmunasamtökum og ein frá einstaklingi. Megininntak umsagnanna fólst annars vegar í gagnrýni á markmið stjórnvalda um 1.000 íbúa lágmark í hverju sveitarfélagi og hins vegar í ábendingu um að skilgreina þyrfti betur hugtakið *búsetufrelsi* eins og kemur fram í samantekt.

Liður í undirbúningi undir hvítbók fólst í könnun á viðhorfi ungs fólks á aldrinum 16-20 ára til málaflokka ráðuneytisins. Könnunin var framkvæmd af Maskínu í upphafi árs 2023. Niðurstöðurnar leiða í ljós að atvinnumöguleikar skipta ungt fólk mestu máli við val á búsetu (85,9%). Flest sjá fyrir sér að búa á höfuðborgarsvæðinu (44,1%), þar á eftir í útlöndum (27,5%) og þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins (20,1%). Þá sjá flest fyrir sér að búa í eigin húsnæði (73%) og nýta sér einkabíl í samgöngum (67,9% sem bílstjóri, 5,8% sem farþegi).

Við vinnslu grænbókarinnar var niðurstaða stöðu- og valkostagreiningar dregin saman í sjö lykilviðfangsefni á sveitarstjórnarstiginu. Í framhaldi af því mótaði starfshópur um stefnuna allt að sex aðgerðir til að mæta hverju og einu lykilviðfangsefni. Samhliða voru mælikvarðar um árangur markmiða áætlunarinnar endurskoðaðir í því skyni að ná betur utan um árangur.

Stefna- og aðgerðaáætlun í sveitarstjórnarmálum er samhæfð við áætlanir annarra málaflokka ráðuneytisins. Grunnur samhæfingarinnar felst í sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum áætlanna. Þá vinna þær saman í gegnum samhæfðar aðgerðir og áherslur með *búsetufrelsi*¹ að

¹ Lífsgæði fólks eru ekki síst fólgin í því að það geti búið sér heimili þar sem það helst kys, í því búsetuformi því hentar og njóti sambærilegra umhverfisgæða, innviða og opinberrar þjónustu hvar á landinu sem er.

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

leiðarljósi. Þar gegna áætlanir á borð við samgöngu- og byggðáætlun mikilvægu hlutverki hvað varðar starfsemi og innra skipulag sveitarfélaga. Að sama skapi stuðla landsskipulagsáætlun og húsnaðisstefna að eftirsóknarverðum búsetuskilyrðum fyrir íbúa á landinu öllu.

1.1 Lykilviðfangsefni

Yfirstandandi stefnumótun leiðir í ljós samhljóm milli áherslna ríkisins, sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila um áskoranir og næstu skref í eflingu sveitstjórnarstigsins. Því ber þó að halda til haga að ekki ríkir einhugur á milli aðila um hversu langt eigi að ganga í að stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Með sama hætti ríkir ágreiningur milli stjórnsýslustiganna tveggja um leiðir til að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni sveitarfélaga. Þessi viðfangsefni verða áfram til umfjöllunar á vettvangi ríkis og sveitarfélaga.

Að því sögðu eru dregin fram [sjö lykilviðfangsefni](#) stefnu í málefnum sveitarstjórnarstigsins.

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

2. Stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga

Innviðaráðuneytið hefur sett sér **framτίðarsýn** og **meginmarkmið** fyrir alla málaflokka ráðuneytisins. Sameiginleg markmiðssetning allra stefna og áætlana ráðuneytisins rennir stoðum undir samhæfingu allrar stefnumótunar ráðuneytisins í þágu búsetufrelsis.

2.1 Framtíðarsýn og meginmarkmið

Eftirfarandi eru framtíðarsýn og meginmarkmið málaflokka ráðuneytisins:

Framtíðarsýn

Ísland er í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn er í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið

1. Innviðir mæti þörfum samfélagsins

- A. Fjölbreytt framboð húsnæðis.
- B. Efling atvinnulífs innan og milli landshluta með uppbyggingu og rekstri öruggra samgangna.
- C. Gott aðgengi að þjónustu.
- D. Sem flest störf verði óstaðbundin.

2. Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt

- A. Öflug sveitarfélög.
- B. Efling vinnu- og þjónustusóknarsvæða.
- C. Hagkvæmar, öruggar og umhverfisvænar samgöngur í þágu íbúa og atvinnulífs.
- D. Skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun þéttbýlisstaða þar sem hugað er að góðu aðgengi að þjónustu og gæðum í hinu byggða umhverfi og lifandi bæjarrýmum.

2.2 Markmið og mælikvarðar í málefnum sveitarfélaga

Markmið stefnu og aðgerðaáætlunar stjórnvalda í málefnum sveitarfélaga eru tvö. Fyrri markmiðið felur í sér að íslensk sveitarfélög verði öflug, sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúanna. Markmiðið hefur verið umorðað frá fyrri áætlun til að auka gagnsæi þó inntakið haldist óbreytt.² Seinna markmiðið felur í sér að sjálfsstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu. Hvoru markmiði fyrir sig fylgja nokkrir mælikvarðar og áherslur.

Einn liður í endurskoðun stefnunnar felst í því að meta og endurskoða mælikvarða gildandi stefnu og aðgerðaáætlunar. Mælikvarðarnir hafa reynst misgagnlegir og því þörf á endurskoðun þeirra í tengslum við stefnumótunina.

Meðfylgjandi tafla dregur fram mælikvarða hvors markmiðs fyrir sig, stöðu mælingar, mat á mælikvarða, tillögu að endurskoðun mælikvarða og upplýsingar um ábyrgðaraðila tölfraði.

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

Eldri mælikvarði	Staða	Um mælikvarða	Tillaga að nýjum mælikvarða eða niðurfellingu	Markmið í lok tímabils
Ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa.	48,4% eða 31/64 sveitarfélaga hafa færri en 1.000 íbúa	Sveitarstjórnarlög kveða á um aðgerðir til að þessu markmiði verði náð vorið 2027.	Hlutfall íbúa í sveitarfélögum með yfir 1.000 íbúa. Tölfræði: Hagstofa Íslands	Allir íbúar
Skuldaviðmið A-hluta sveitarsjóða verði ekki hærra en sem nemur 100%.	Með lögum nr. 22/2021 er kveðið á um heimild sveitarstjórna til að víkja frá skulda- og jafnvægisreglu 2. mgr. 64 gr. sveitarstjórnarlaga til ársins 2025. Alls voru 12 sveitarfélög með yfir 100% skuldahlutfall A-hluta árið 2021.	Fjallað verður um lækkun skuldaviðmiðs sveitarfélaga við boðaða endurskoðun sveitarstjórnarlaga.	Hlutfall íbúa í sveitarfélögum með skuldahlutfall A-hluta undir 100% Tölfræði: Hagstofa Íslands, Innviðaráðuneyti	Allir íbúar

² Orðalaginu Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi hefur verið skipt út fyrir orðalagið Sveitarfélög á Íslandi verði öflug, sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa.

Lýðfræðilegir veikleikar (sbr. byggðaaætlun).	Hbsv.: 1 S-nes: 2 V-land: 4 V-firðir: 4 N-vestra: 5 N-eystra: 3 A-land: 3 S-land: 2 Landsbyggð: 3 Landið allt: 2	Metið innan byggðaaætlunar.	Lýðfræðilegir veikleikar (óbreytt) Tölfræði: Byggðastofnun	Veikleikastuðull landsbyggðar hækki ekki umfram landið allt
Lýðræðisleg þátttaka íbúa, m.a. mæld í kjörsókn, fjölda íbúafunda og opinna kynningarfunda, sértækum samráðsverkefnum og skoðanakönnunum, aukist á milli almennra sveitarstjórnarkosninga	67,6% (kk 66,5% ,kvk 68,8% 2018) 62,5% (2022).	Kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum liggur fyrir í kjölfar hvers kosninga. Hins vegar hefur ráðuneytið ekki yfirlit yfir aðra fundi á vegum sveitarfélaga	Hlutfall kosningaþátttöku almennt og sundurgreint eftir kynjum í sveitarstjórnarkosningum Tölfræði: Hagstofa Íslands	75% almenn þátttaka og sem næst jöfn þátttaka kynjanna?
		Ekkert loftslagstengt verkefni var í fyrri aðgerðaaætlun og því enginn mælikvarði. Bætt er úr því í nýrri áætlun.	Hlutfall sveitarfélaga/íbúa að baki sveitarfélaga sem hafa samþykkt og innleitt stefnu og aðgerðaaætlun í loftslagsmálum fyrir sinn rekstur skv. lögum um loftslagsmál. Tölfræði: Umhverfisstofnun	Öll sveitarfélög

Helstu áherslur til að ná fram ofangreindu markmiði:

- Móta **viðmið um sjálfbærni** á sviði efnahags-, samfélags- og umhverfismála í samræmi við Heims/sjálfbærnimarkmið Sameinuðu þjóðanna, þ.m.t. að tryggja að tekjur standi undir lögbundinni þjónustu, áföllum og framtíðaráskorunum sveitarfélaga.
- Stuðla að **virkara samtali stjórnsýslustiganna** tveggja um fjármál sveitarfélaga.
- Skerpa lagaramma um hlutverk landshlutasamtaka** sveitarfélaga.
- Stuðlað sé að **eflingu sveitarstjórnarstigsins**, m.a. með því að styðja með markvissum hætti að sameiningu sveitarfélaga.
- Fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni.**
- Rýmka heimildir útlendinga** frá löndum utan EES **til starfa** á íslenskum vinnumarkaði.
- Fylgja eftir ákvörðun stjórnvalda um að **auglýsa öll opinber störf óstaðbundin** nema eðli þeirra kalli á ákveðna staðsetningu.
- Stuðla að **aukinni lýðræðisþátttöku**, einkum meðal ungs fólks og minnihlutahópa eins og innflytjenda og samtali á milli hópa.
- Tryggja **aðkomu breiðs hóps að stefnumótandi ákvörðunum** og þróun þjónustu og annarrar starfsemi.
- Stuðla að **markvissari samvinnu ríkis og sveitarfélaga** um árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

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

Eldri mælikvarði	Staða	Um mælikvarða	Tillaga að nýjum mælikvarða eða niðurfellingu	Markmið í lok tímabils
Málum um rétt og skyldur sveitarfélaga sem fara fyrir dómstóla og fjallað er um á grundvelli 111. gr. sveitarstjórnarlaga og fyrir lögbundnum úrskurðarnefndum á sviði sveitarstjórnamála fækki milli almennra sveitarstjórnskosninga.	Talning er ekki í ferli og hefur ekki farið fram.	Talning er erfiðleikum bundin.	Lagt er til að mælikvarðinn verði felldur niður.	
Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunarvalds er varðar rétt eða skyldu manna verði helmingi færri við árslok 2030 en við árslok 2020.	Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunar-réttar eru um 100 talsins. Seinni tímamörkum hefur ekki verið náð.	Viðeigandi gögn liggja fyrir og því getur mælikvarðinn staðið óbreyttur.	Fækkun samninga um framsal ákvörðunarvalds. Tölfræði: Innviðaráðuneyti	Samningar sveitarfélaga um framsal ákvörðunarréttar verði ekki fleiri en 50.
Öll sveitarfélög bjóði íbúum upp á að nýta sér Island.is eða sambærilega þjónustu.	Unnið er að því í samvinnu ríkis og sveitarfélaga að veita þjónustuferlum sveitarfélaga í gegnum island.is.	Mælikvarðinn er óljós.	Niðurstaða stafræns færnimats sveitarfélaga. Færnimatið var 2,4 af 5 árið 2020. 3	Stafrænt færnimat verði 3,3
Ágreiningsmál sem gerð er sérstök grein fyrir í kostnaðarumsögn sem skal fylgja frumvarpi þegar það er lagt fyrir Alþingi, sbr. 5. mgr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, verði innan við fimm á hverju ári.	Fjöldi liggur ekki fyrir.	Talning er erfiðleikum bundin því ágreiningurinn kemur oft ekki skýrt fram.	Lagt til að mælikvarðanum sé frestað þar til formlegur úrskurðaraðili hefur hafið störf samkvæmt aðgerð innan aðgerðaráætlunar.	
Ánægja íbúa með þjónustu sveitarfélaga, sem byggist á samræmdum og viðurkenndum mælingum, minnki ekki á milli mælinga.	Engar samræmdar mælingar eru fyrir hendi.		Niðurstaða þjónustukönnunar um viðhorf fólks til þjónustu síns sveitarfélags.	Í mótun

Helstu áherslur til að ná fram ofangreindu markmiði:

- Skilgreina viðmið um grunnþjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu.
- Skilgreina hvaða þjónustu sveitarfélag þarf að veita til að uppfylla lágmarksrétt íbúa.

³ Stafrænt færnimat sveitarfélaga er framkvæmt af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og byggir á sjálfsmati sveitarfélaga á stöðu stafrænnar umbreytingar á fimm sviðum: grunnskóla, leikskóla og æskulýðsstarfs; skipulags-, bygginga- og framkvæmdamála; félagsþjónustu, barnaverndar og húsnæðismála; fjármála og stjórnsýslu. Stuðst er við aðferðarfræði *Capability Maturity Model Integration* við greininguna, [sjá frekari upplýsingar](#). Stefnt er að því að matið fari næst fram árið 2023.

- c. Stuðla að **umbótum** í samræmi við niðurstöður samræmdrar könnunar meðal íbúa um **þjónustu og búsetuskilyrði**.
- d. Styðja við **þróun þjónustu í takti við lýðfræðilegar breytingar**, t.a.m. hækkandi meðalaldur og fjölgun innflytjenda.
- e. Leggjast á árarnar með öðrum áætlunum um að **ná árangri í að bæta þjónustu og búsetuskilyrði**.
- f. Styðja **stafræna umbreytingu sveitarstjórnarstigsins**.
- g. **Samhæfa stafræna þjónustu stjórnsýslustiganna** tveggja út frá **þörfum notanda**.
- h. **Nýta** eins og kostur er **island.is** við stafræna umbreytingu hins opinbera.
- i. Stuðla að **markvissari verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga** í því skyni að efla opinbera þjónustu, auka samhæfingu og tryggja gæði nærþjónustu.
- j. **Tryggja samfellu í þjónustu ríkis og sveitarfélaga**, þ.m.t. að afmá *grá svæði* í þjónustu stjórnsýslustiganna.

2.3 Áhrif á íslenskt samfélag

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

2.3.1 Alþjóðleg

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

Sveitarstjórnarlög og ríkisstjórnarsáttmáli kveða á um viðmið ríkisins um 1.000 íbúa lágmark í sveitarfélögum. Með því er stuðlað að því að gera fámenn sveitarfélög færari um að sinna lögbundnum skyldum sínum. Viðmiðinu er fylgt eftir með ákvæði laganna um álit sveitarstjórna fámennustu sveitarfélaganna á stöðu og getu þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum sínum, stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga við sameiningar og vinnu við endurskoðun fjármála sveitarfélaganna.

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

Við stefnumörkun í málefnum sveitarfélaga er áhersla lögð á sjálfstjórn sveitarfélaga í samræmi við gildandi lög og alþjóðasáttmála og áherslu Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD) á dreifstýringu. Með hliðsjón af sjálfsstjórn sveitarfélaga hefur ekki komið til álita að hækka beint ríkisframlag í átt til ríkjandi fyrirkomulags á hinum Norðurlöndunum.

Á hinn bóginn gerir ný aðgerðaáætlun í málaflokknum ráð fyrir ýmis konar aðgerðum til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga, m.a. í tengslum við endurskoðun tekjustofna, fjármálaviðmið og jöfnunarframlög. Unnið verður að því að leysa úr þessum brýnu hagsmunamálum ríkis og sveitarfélaga á gildistíma aðgerðaáætlunarinnar.

2.3.2 Sveitarfélög

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

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

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

eigin þjónustu, tryggja áhrif sín á framkvæmd hennar og að uppfylla áðurnefnda þætti í tengslum við veitingu þjónustunnar.

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

Rannsóknir hafa leitt í ljós að sameining sveitarfélaga geti skilað sér í lægri kostnaði við þjónustu til íbúa. Ávinningurinn hérlandis hefur ýmist verið nýttur til að lækka útsvar og/eða stuðla að betri þjónustu. Með sama hætti hefur komið í ljós að betri þjónusta við íbúa í sameinuðum sveitarfélögum leiði til hækkanði fasteignaverðs innan sveitarfélagamarka.⁴ Þessar niðurstöður reyndust marktækar fyrir sameiningar fleiri en tveggja sveitarfélaga. Mun meiri óvissa var um árangur sameininga tveggja sveitarfélaga en ekki voru þær allar árangurslausar að þessu leyti. Þá hafa viðamiklar erlendar rannsóknir leitt í ljós að sameiningar geti skilað sér í lægri kostnaði við þjónustu.⁵

2.3.3 Almennir og einstakir hópar

Efling sveitarstjórnarstigsins skilar sér í aukinni getu sveitarfélaga til að gegna lögbundnu hlutverki sínu gagnvart íbúunum við veitingu þjónustu og rekstur eins og áður er nefnt. Með markmiði sveitarstjórnarlaga og leiðarljósi ríkisvaldsins um *búsetufrelsi* um eins sambærileg réttindi, búsetuskilyrði og þjónustu og framast er unnt á landinu öllu, er lögð áhersla á jafnræði íbúa gagnvart gæðum hins opinbera. Brýnt er að fyrir liggi frekari skilgreining á hugtakinu til að auðvelda raunhæfa nálgun þess.

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

⁴ (Vífill Karlsson, Grétar Þór Eypórsson, 2022)

⁵ Þar má nefna rannsóknir Steiners, Kaisers og Eythórsson í 11 löndum árið 2016

miðlun svokallaðrar *Best practise* á milli sveitarfélaga. Með því er stuðlað að metnaðarfullum framförum í þjónustu almenningi til góða.

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

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

2.3.4 Atvinnulíf

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

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

Algengt er að fámennustu sveitarfélögin eigi í erfiðleikum með að ráða sérfræðinga til starfa þó svo að ekki skorti fjármagn. Reynslan hefur leitt í ljós að auðveldara verði að ráða sérfræðinga til starfa þegar sveitarfélög hafa sameinast öðrum sveitarfélögum og sérfræðingar fá tækifæri til að vinna með öðrum sérfræðingum að framförum í ákveðnum málaflokkum. Fagleg forysta innan stjórnsýslu sveitarfélaganna kemur ekki aðeins íbúum heldur einnig atvinnurekendum til góða. Með henni er m.a. stuðlað að faglegri ákvarðanatöku, framkvæmd og stuðningi við atvinnulífið.

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

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

3. Aðgerðaáætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024-2028

Með frumkvæði ríkisins í samvinnu við sveitarfélögin um mótun aðgerðaáætlunar í málefnum sveitarfélaga er stuðlað að eflingu sveitarstjórnarstigsins í bráð og lengd.

Stoðum er rennt undir sjálfbærni sveitarfélaga með greiningu þriggja viðmiða um sjálfbærni á sviði fjármála, umhverfis og samfélags. Með sama hætti er tekist á við grundvallaráskoranir á sviði fjármála með endurskoðun á tekjustofnum, fjármálaviðmiðum, ferli kostnaðarmats og regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Horft er til framtíðar með átaki á sviði umhverfis- og loftslagsmála, stafrænnar umbreytingar og lýðræðislegrar virkni í þeim tilgangi að auka umhverfisgæði, bæta samskipti og virka þátttöku íbúa í vandaðri stefnumótun.

Lykilþáttur í aðgerðum ríkisins í þágu sveitarfélaga felst í svokölluðu *búsetufrelsi*, þ.e. því að stuðla að eins sambærilegu aðgengi að þjónustu og búsetuskilyrðum og kostur er á landinu öllu. Með hliðsjón af ábendingum frá fulltrúum sveitarfélaga felur aðgerðaáætlunin í sér greiningu á áskorunum búsetufrelsis út frá gildandi lögum. Með sama hætti felur áætlunin í sér skilgreiningu á lágmarksréttindum íbúa til þjónustu sveitarfélaga. Hvoru tveggja stuðlar að jafnræði meðal íbúa gagnvart opinberri þjónustu.

Aðgerðaáætlunin felur í sér fleiri grundvallaraðgerðir á sviði þjónustu. Með kortlagningu ábyrgðarskiptingar ríkis og sveitarfélaga og aðgerðum til að útma svokölluð *grá svæði* í þjónustu stjórnsýslustiganna tveggja er í senn stuðlað að þróun nærþjónustu og samfelli í þjónustu við viðkvæma hópa. Stigið er annað framfaraskref í þróun þjónustu með þjónustumælingum og tilheyrandi aðgerðum í því skyni að vinna að frekari umbótum í þjónustu, m.a. með upplýsingamiðlun.

Starfshópur um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga leggur áherslu á umbætur í þjónustu við viðkvæma hópa innan sveitarfélaganna, einkum ung börn, barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna og fólk með fötlun. Sérstök athygli er vakin á þörfum þessara hópa með einstökum aðgerðum og áherslum í aðgerðum um lágmarksþjónustu og þróun þjónustu við íbúa.

Jafnframt er bent á að mennta- og barnamálaráðuneyti og félags- og vinnumarkaðsráðuneyti vinna að stefnumótun í þágu þessara hópa. Innviðaráðuneytið mun fylgjast með og taka þátt í þeirri vinnu að óskum ráðuneytanna.

Meðfylgjandi eru drög að aðgerðaráætlun á málefna sviði sveitarfélaga á nokkrum sviðum.

3.1 Öflugt sveitarstjórnarstig og sjálfbær sveitarfélög

1. Sjálfbær þróun sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að móta viðmið um sjálfbæra þróun sveitarfélaga á sviði fjármála og samfélags í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um að stuðla að því að þörfum nútímans sé mætt án þess að gengið sé á gæði komandi kynslóða⁶. Með vísun til þriggja stoða sjálfbærni á sviði fjármála, samfélags og umhverfis verði viðmið um sjálfbærni á sviði umhverfis mótuð innan starfshóps um markvissari árangur og sjálfbærni sveitarfélaga á sviði loftslags- og umhverfismál, sbr. viðeigandi aðgerð.

Miðað er við að aðgerðin feli í sér skipun tveggja starfshópa, annars vegar um mótun viðmiðs um sjálfbærni sveitarfélaga á sviði fjármála og hins vegar um sjálfbærni sveitarfélaga á sviði samfélags. Viðmið á sviði fjármála miði að því að tekjur standi undir lögbundinni þjónustu, áföllum og framtíðaráskorunum sveitarfélaga. Viðmið á sviði samfélags feli í sér verndun menningarlegra, félagslegra og umhverfislegra verðmæta.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði byggða-, samgöngu-, skipulags- og húsnæðismála og 11. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar byggðir og samfélög.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneyti, menningar- og viðskiptaráðuneyti.

Tímabil: 2024–2025.

⁶ Með tilvísun í skilgreiningu Sameinuðu þjóðanna á sjálfbærni: Sustainable development has been defined as development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

2. Endurskoðun sveitarstjórnarlaga

Verkefnismarkmið: Að endurskoða ákveðna kafla sveitarstjórnarlaga til að fylgja eftir framþróun í starfsemi sveitarfélaga og tryggja að ákvæði laganna séu skýr og aðgengileg. Endurskoðunin beinist einkum að ákvæðum um fjármál sveitarfélaga, birtingu fyrir mæla, þátttöku í atvinnurekstri, samráð við íbúa, heimildir um persónuupplýsingar, reikningsskil, siðareglur og hagsmunaskráningu. Jafnframt verði hugað að sambærilegri framsetningu fjármála ríkis og sveitarfélaga.

Meið verði hvernig eftirliti með stjórnsýslu sveitarfélaga og störfum eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga verði best fyrir komið. Lagarammi landshlutasamtaka sveitarfélaga verður skýrður ásamt því að skoðaðar verða reglur um samvinnu sveitarfélaga. Síðast en ekki síst verði tekin afstaða til ábendinga verkefnisstjórnar um starfaðstæður kjörinna fulltrúa um kjaraákvæði og fleiri ákvæði laganna um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa. Skipaður verði starfshópur til að hafa yfirumsjón með vinnunni ásamt því að gert verði ráð fyrir aðkeyptri vinnu sérfræðinga.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er að hluta til framhaldaðgerð frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, 11. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög og 16. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um frið og réttlæti.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2023–2025.

3. Endurskoðun tekjustofna

Verkefnismarkmið: Að byggja á upplýsingum úr vinnu tekjustofnanefndar við mat á því hvort hægt sé að styrkja núverandi tekjustofna sveitarfélaga og leita lausna til að auka fjárhagslega sjálfbærni þeirra. Niðurstaða vinnunnar verði nýtt til breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Jafnframt verði unnið að endurskoðun vinnubragða og samráðs ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál. Skoðað verði hvort ástæða sé til að gera ráð fyrir sérstökum tekjustofni vegna reksturs almenningssamgagna.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er framhaldaðgerð frá fyrri aðgerðaráætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála og 11. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2023-2024.

4. Endurskoðun fjármálaviðmiða

Verkefnismarkmið: Að tekin verði afstaða til endurskoðunar lagaákvæða um fjármál sveitarfélaga. Stofnaður var starfshópur til að vinna að endurskoðuninni innan síðustu aðgerðaáætlunar. Aðeins náðist samhljómur milli fulltrúa ríkis annars vegar og sveitarfélaga hins vegar um nokkra þætti endurskoðunarinnar. Markmið aðgerðarinnar er að stuðla að sátt um lokaniðurstöðu hópsins og að niðurstaðan verði hluti af endurskoðun sveitarstjórnarlaga.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaáætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála og 11. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

Ábyrgð: Innviðaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2023-2024.

5. Endurskoðun regluverks Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að stuðla að markvissari og réttlátari úthlutun úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Lokið verði við gerð frumvarps til laga um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga í því skyni að betrubæta regluverk Jöfnunarsjóðs. Frumvarpið verði unnið á grundvelli niðurstaðna starfshóps tekjustofnanefndar um endurskoðun á regluverki sjóðsins. Markmið breytingarinnar verði að stuðla að markvissari, einfaldari og réttlátari úthlutun framlaga. Jafnframt feli breytingin í sér hvata til sameiningar sveitarfélaga og stuðning við sameinuð sveitarfélög. Við endurskoðunina verði byggðasjónarmiðum áfram haldið á lofti.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaráætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, húsnaðisstefnu innviðaráðuneytisins og 11. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

Ábyrgð: Innviðaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Tímabil: 2023-2024.

6. Farvegur kostnaðarmats

Verkefnismarkmið: Að tryggja farveg kostnaðarmats lagafrumvarpa og annarrar opinberrar stefnumótunar þegar kostnaður gæti fallið á sveitarfélögin. Sem fyrst verði skipaður starfshópur til að skilgreina feril kostnaðarmats í því skyni að tryggja sátt um matið og fjármögnun viðkomandi verkefnis. Gengið verði út frá því að kostnaðarmatið feli í sér skýrar þjónustukröfur, mat á fjárhagslegum áhrifum og fullnægjandi upplýsingar um fjármögnun. Jafnframt verði matið ávallt borið undir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga um kostnaðarmat. Starfshópurinn taki afstöðu til þess hvernig farið verði með úrlausn ágreiningsmála milli ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarmat, t.a.m. hvort skorið verði úr um ágreininginn af sérfróðum matsmanni eða álitsnefnd.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist 11. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneyti og önnur viðeigandi ráðuneyti.

Tímabil: 2023–2024.

3.2 Búsetufrelsi – áhersla á sambærilega þjónustu og búsetuskilyrði óháð búsetu

7. Búsetufrelsi

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

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

Ábyrgð: Innviðaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Byggðastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2023–2024.

8. Lágmarks þjónusta sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að skilgreina hvaða þjónustu sveitarfélag þurfi að veita til að uppfylla lágmarksrétt íbúa til þjónustu. Ljóst er að ekki hafa öll sveitarfélög í landinu burði til að veita íbúum sínum alla lögbundna þjónustu. Skipaður verði starfshópur til að skilgreina hvaða þjónusta teljist lágmarksþjónusta án þess að gengið sé á rétt íbúa til þjónustu og annarra réttinda. Mið verði tekið af skilgreiningu Byggðastofnunar á grunnþjónustu. Hugað verði sérstaklega að þjónustu við hópa á borð við barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna, aldraða og fólk með fötlun. Afstaða verði tekin til þjónustuframboðs og samvinnu sveitarfélaga um veitingu ólíkrar þjónustu.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist 3.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um heilsu og vellíðan, 11.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög og 10. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð, áherslu innviðaráðherra á búsetufrelsi og aðgerð A.15 í byggðaáætlun um jafnt aðgengi að þjónustu.

Ábyrgð: Innviðaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Byggðastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2023-2024.

9. Þróun þjónustu sveitarfélaga

Verkefnismarkmið: Að stuðla að umbótum í þjónustu sveitarfélaga.

Þegar fyrir liggi skilgreining á grunnþjónustu samkvæmt byggðaáætlun verði ánægja íbúa með þjónustuna mæld í þjónustukönnun í samvinnu við Byggðastofnun. Skipaður verði þróunarhópur á sviði þjónustu til að bregðast við niðurstöðum mælinga með viðeigandi umbótum og þróun þjónustu, m.a. með því að miðla reynslu af *best practise*. Við þróun þjónustu verði sérstaklega litið til stuðnings við viðkvæma hópa á borð við börn undir 0-6 ára aldri, barnafjölskyldur, fólk af erlendum uppruna, aldraða og fólk með fötlun.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist 10.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð, áherslu innviðaráðherra á búsetufrelsi og aðgerð A.15 í byggðaáætlun um jafnt aðgengi að þjónustu.

Ábyrgð: Samband íslenskra sveitarfélaga

Samstarfsaðilar: Byggðastofnun, innviðaráðuneyti og önnur viðeigandi ráðuneyti.

Tímabil: 2024-2028.

10. **Fjölmennning í starfsliði sveitarfélaga og markvissari þjónusta við innflytjendur**

Verkefnismarkmið: Að styðja sveitarfélögin í landinu í að nýta betur krafta innflytjenda og fjölga þeim í starfsliði sínu, m.a. í þeim tilgangi að bæta þjónustu við íbúa af erlendum uppruna og styðja við yfirstandandi stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Stofnaður verði starfshópur til að efna til átaks um stuðning við sveitarfélögin við að greina menntunarlegan bakgrunn og reynslu innflytjenda í starfsliði sveitarfélaganna, meta formlega menntun þeirra og stuðla að því að hún nýtist sem best í starfsemi sveitarfélagsins. Jafnframt hljóti sveitarfélögin stuðning við greiningu, annars vegar á þörfum þeirra fyrir starfsfólk af erlendum uppruna og hins vegar tækifærum fyrir starfsmenn með annað móðurmál en íslensku, í því skyni að auka fjölbreytni í starfsmannahópnum, bæta þjónustu og stuðning við íbúa af erlendum uppruna ásamt því að stuðla að virku fjölmenningsarsamfélagi. Liður í áttakinu felist í því að miðla reynslu milli sveitarfélaga á þessu sviði. Samhliða taki fulltrúar sveitarfélaganna þátt í víðtækri stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks í samræmi við framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2022-2025.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, aðgerð A.7. í byggðaáætlun og 10. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Innviðaráðuneyti, Fjölmenningarsetur, Samband íslenskra sveitarfélaga og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti.

Tímabil: 2024-2026.

11. **Þróun þjónustu við fatlað fólk**

Verkefnismarkmið: Á grundvelli landsáætlunar um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og niðurstaðna starfshóps um mótun tillagna um kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk verði ábyrgð, hlutverk, fjármögnun og skipulag í samstarfi sveitarfélaga og ríkisins í þjónustu við fatlað fólks afmarkað með skýrari hætti. Meðal annars verði tekið mið af því að samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga færist ábyrgð á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA) og þróun hennar til sveitarfélaga árið 2025.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála og 1., 3., 4., 5., 8., 9., 10., 11., 16. og 17.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna.

Ábyrgð: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Innviðaráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga, fjármála- og efnahagsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og hagsmunasamtök fatlaðs fólks.

Tímabil: 2024–2028.

3.3 Fjölbreytt atvinnulíf með áherslu á fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni

Sjá: aðgerð B7 í gildandi byggðaaætlun og verkefnismarkmið, íbúar af erlendum uppruna hér að ofan.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin tengist m.a. fyrri sveitarstjórnaráætlun, húsnæðisstefnu, samgönguáætlun og landskipulagsstefnu.

3.4 Stafræn umbreyting

12. Stafræn umbreyting

Verkefnismarkmið: Að vinna að heildstæðri stefnumörkun um stafræna umbreytingu sveitarfélaga og samstarf milli sveitarfélaga og við ríkið til að ná þeim markmiðum. Lögð verði áhersla á samnýtingu stafrænna innviða fyrir hið opinbera ásamt því að stafrænar lausnir verði þróaðar út frá þörfum almennings og fyrirtækja fyrir heildstæða þjónustu, óháð því hvort ríki eða sveitarfélög beri ábyrgð á henni. Í því augnamiði verði áfram unnið að veitingu opinberra þjónustuferla í gegnum island.is. Hugað verði að þekkingaruppbyggingu meðal sveitarfélaga og því að efla samstarf milli sveitarfélaga og við ríkið til að ná fram hagkvæmari uppbyggingu og rekstri stafrænnar þjónustu. Við þróun og innleiðingu stafrænna lausna verði gætt að mannréttindum og þess að lausnir séu aðgengilegar fyrir alla hópa samfélagsins. Jafnframt verði tekið mið af því að stafræn umbreyting feli í sér umhverfisvænar lausnir.

Samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun hins opinbera verði falið að vinna að stefnumörkun og innleiðingu.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, húsnæðisstefnu innviðaráðuneytisins, 10.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð og 9.

heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um nýsköpun og uppbyggingu.

Ábyrgð: Jónsmessunefnd

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög,

innviðaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, viðeigandi ráðuneyti og ríkisstofnanir.

Tímabil: 2023–2024.

3.5 Markviss verkaskipting ríkis og sveitarfélaga

13. Ábyrgðarskipting og samfelld þjónusta

Verkefnismarkmið: Að stuðla að eflingu sveitarstjórnarstigsins og tryggja samfellu í opinberri þjónustu. Að fram fari greining á ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga, tekin afstaða til þess hvort færa beri verkefni milli stjórnsýslustiga og mótuð aðgerðaáætlun þar um. Stefnt verði að því að útrýma til frambúðar svokölluðum *gráum svæðum* í opinberri þjónustu. Sérstök áhersla verði lögð á að ljúka vinnu vegna talmeinaþjónustu og barna með fjölþættan vanda. Jafnframt verði lögð áhersla á að skýra hlutverk og ábyrgð varðandi yngri hjúkrunarsjúklinga, fólk í leit að alþjóðlegri vernd og heimililausa. Sóknaðfæri eru einnig til staðar varðandi aukið samstarf og skýrari ábyrgð í þjónustu við fatlað fólk, þjónustu við eldra fólk, almenningssamgöngur, lýðheilsu og forvarnarmál ásamt því að bæta samspil á milli bótakerfa ríkis og sveitarfélaga. Þar má sérstaklega nefna sérstakan húsnæðisstuðning. Skipaðir verði þrír starfshópar til að vinna að mótun aðgerðaáætlunar til ársins 2040, þ.e. stýrihópur þriggja ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga og ráðgjafahópur sérfræðinga annars vegar og ráðgjafahópur notenda hins vegar.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er komin úr fyrri aðgerðaráætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, 3.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um heilsu og vellíðan og 10.

Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Fjármála- og efnahagsráðuneyti, forsætisráðuneyti og önnur viðeigandi ráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga ásamt viðeigandi sérfræðingum og fulltrúum notenda.

Tímabil: 2024–2026.

14. Vellíðan ungra barna og barnafjölskyldna

Verkefnismarkmið: Að stuðla að bættum hag ungra barna og fjölskyldna þeirra innan sveitarfélaganna. Þjónusta ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar verði

greind og endurskoðuð í því skyni að bæta þjónustu við þennan hóp. Hugað verði sérstaklega að aðstæðum barna í viðkvæmum hópum, t.a.m. barna með andlegar- og/eða líkamlegar skerðingar, barna af erlendum uppruna og barna í erfiðum félagslegum og/eða efnahagslegum aðstæðum.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, 1. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um enga fátækt og 10. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aukinn jöfnuð.

Ábyrgð: Mennta- og barnamálaráðuneyti

Samstarfsaðilar: Innviðaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga, o.fl.

Tímabil: 2024-2028.

3.6 Aukinn árangur á sviði loftslags-, umhverfis- og skipulagsmála

15. Markvissari árangur á sviði umhverfis- og loftslagsmála

Verkefnismarkmið: Að stuðla að markvissari árangri sveitarfélaga á sviði umhverfis- og loftslagsmála með heildrænni sýn og samhæfðum vinnubrögðum. Skipaður verði starfshópur til að kortleggja aðgerðir sveitarfélaga í þágu umhverfis- og loftslagsmála, gera tillögur um samhæfð vinnubrögð og frekari aðgerðir til að tryggja markvissari árangur sveitarfélaganna við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið, efla/auka viðnámsþol og aðlaga samfélagið að framkomnum og væntanlegum afleiðingum loftslagsbreytinga. Stuðlað verði að bættum umhverfisgæðum, heilnæmara umhverfi með sérstakri áherslu á loftgæði og stuðningi við vistvænan lífstíl almennings í allri starfsemi sveitarstjórnarstigsins. Jafnframt verði gerð tillaga um viðmið um umhverfislega sjálfbærni sveitarfélaga með viðeigandi mælikvörðum. Stefnt verði að því að skapa heildræna sýn og nálgun gagnvart umhverfis- og loftslagsvá heimsins í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin samræmist ríkisstjórnarsáttmála, áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði byggða-, samgöngu-, skipulags- og húsnæðismála, 13. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir í loftslagsmálum, 14. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um líf í vatni, 15. heimsmarkmiði Sameinuðu

þjóðanna um líf á landi og aðgerðaráætlun ríkisins í loftslagsmálum.

Ábyrgð: Innviðaráðuneyti.

Samstarfsaðilar: Umhverfis-, loftslags- og orkumálaráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Tímabil: 2024–2026.

3.7 Virkara lýðræði

16. Aukin lýðræðispáttaka

Verkefnismarkmið: Að stuðla að aukinni kosningaþátttöku og almennri lýðræðispáttöku íbúa. Haldið verður áfram að standa fyrir fræðslu til sveitarfélaga á markvissum aðferðum til íbúasamráðs og þátttöku á grundvelli handbókar sambandsins. Þeim verði jafnframt veittur stuðningur til að tileinka sér slíkar aðferðir, ekki síst til að auka lýðræðislega virkni ungs fólks og fólks af erlendum uppruna. Jafnframt verði staðið fyrir sérstökum aðgerðum til að auka kosningaþátttöku þessara hópa og styðja við hagnýtingu á stafrænum lýðræðislausnum.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er framhaldsaðgerð frá fyrri aðgerðaráætlun. Hún áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði byggða-, samgöngu-, skipulags- og húsnæðismála og 16. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um frið og réttlæti.

Ábyrgð: Samband íslenskra sveitarfélaga

Samstarfsaðilar: Innviðaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti. Landskjörstjórn og háskólastofnanir.

Tímabil: 2023–2028.

17. Fagteymi v/ kynferðislegar og kynbundinnar áreitni

Verkefnismarkmið: Að taka höndum saman með kjörnum fulltrúum um stofnun fagteymis til að vernda kjörna aðal- og varafulltrúa í sveitarstjórnnum og á Alþingi gagnvart einelti, ofbeldi, kynferðislegri og kynbundinni áreitni. Fagteymið taki við beiðnum um aðstoð, meti, komi í viðeigandi farveg og eftir atvikum fylgi eftir tilkynningum til teymisins 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 megí áreitni í garð kjörinna fulltrúa á viðburðum í tengslum við hlutverk þeirra innan sveitarstjórna og á þingi. Aðgerðin á rætur að rekja til tillögu verkefnisstjórnar um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa úr fyrri aðgerðaráætlun.

Verkefnisstjórnin tók mið af því við mótun tillögunnar að kannanir hafa leitt í ljós að eðli og umfang þessa vanda er svipað á stjórnsýslustigunum tveimur. Markmiðið er að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og vinna gegn mikilli endurnýjum kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum, sérstaklega meðal kvenna.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er ein af tillögum starfshóps um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa frá fyrri aðgerðaráætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, aðgerð c. 16 í byggðaáætlun og 2. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti kynjanna.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga og Alþingi.

Tímabil: 2024–2025.

18. Mælaborð um jafnrétti

Verkefnismarkmið: Að taka höndum saman með Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Jafnréttisstofu og Hagstofu Íslands um 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. Mælaborðið verði sérstaklega kynnt fyrir sveitarstjórnnum í því skyni að mynda grundvöll til aðgerða til að stuðla að auknu jafnrétti.

Samhæfing við aðrar stefnur og áætlanir: Aðgerðin er ein af tillögum starfshóps um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa frá fyrri aðgerðaráætlun. Hún samræmist ríkisstjórnarsáttmála, aðgerð c. 16 um jafnrétti í sveitarstjórnnum í byggðaáætlun og 2. Heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti kynjanna.

Ábyrgð: Innviðaráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Samband íslenskra sveitarfélaga, Hagstofa Íslands og Jafnréttisstofa.

Tímabil: 2024–2025.