

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum og lögum um tekjustofna sveitarfélaga (lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hermann Sæmundsson, Stefaníu Traustadóttur og Björn Inga Óskarsson frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu, Þröst Friðfinnsson, Jónas Egilsson, Halldór Gunnar Ólafsson og Jón Pál Hreinsson frá starfshópi minni sveitarfélaga, Pawel Bartoszek og Helgu Björk Laxdal frá Reykjavíkurborg, Aldísi Hafsteinsdóttur, Karl Björnsson, Valgerði Rún Benediktsdóttur og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Indriða Ármannsson og Guðna Rúnar Gíslason frá Þjóðskrá Íslands.

Nefndinni bárust umsagnir frá Akrahreppi, Bolungarvíkurkaupstað, Byggðastofnun, Davíð Péturssyni, Eyjafjarðarsveit, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Fljótsdalshreppi, Grímsnes- og Grafningshreppi, Grýtubakkahreppi, Hörgársveit, Hvalfjarðarsveit, Hveragerðisbæ, Kaldrananeshreppi, Landssamtökunum Þroskahjálp, Langesbyggð, LEX lögmannsstofu, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Skorradalshreppi, starfshópi minni sveitarfélaga, Stykkishólmsbæ, Súðavíkurhreppi, Svalbarðsstrandarhreppi, Svalbarðshreppi, Sveitarfélaginu Hornafirði, Sveitarfélaginu Skagafirði, Sveitarfélaginu Skagaströnd, Tálknafjarðarhreppi, Tjörneshreppi, Viðskiptaráði Íslands, Vopnafjarðarhreppi og Þjóðskrá Íslands. Þá barst nefndinni minnisblað frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Við vinnslu málsins sendi nefndin drög að breytingartillögum við frumvarpið til sveitarfélaga til kynningar. Bárust nefndinni fjórar umsagnir um þær tillögur.

Umfjöllun nefndarinnar.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfestar verði reglur sem mæla fyrir um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélögum, aðlögun sveitarfélaga að slíku markmiði og reglur um málsmeðferð sem eiga við þegar ráðherra sveitarstjórnarmála á frumkvæði að sameiningu sveitarfélaga. Þá hefur frumvarpið að geyma ákvæði sem tengjast sameiningu sveitarfélaga, svo sem um heimildir sveitarfélaga til að nýta fjarfundarbúnað við fundahöld. Lagt er til að sveitarfélög þurfi að móta stefnu um þjónustustig byggða sem eru fjarri stærri byggðarkjörnum auk þess sem lagðar eru til ýmsar aðrar breytingar í þeim tilgangi að draga úr lagahindrunum við sameiningu sveitarfélaga. Frumvarpið er liður í því að framfylgja ályktun Alþingis nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033, einkum 1. tölul. aðgerðaáætlunarinnar þar sem segir að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga skuli vera 250 frá sveitarstjórnarkosningum 2022 og 1.000 frá sveitarstjórnarkosningum 2026.

Vinna nefndarinnar.

Að mati meiri hlutans er ágæt sátt um það meginmarkmið frumvarpsins að auka sjálfbærni sveitarfélaga og efla sveitarstjórnarstigið í heild. Hins vegar hefur þónokkur hluti sveitarfélaga lýst mikilli andstöðu við þau ákvæði frumvarpsins sem kveða á um að ráðherra hafi frumkvæði að sameiningum sveitarfélaga í þeim tilvikum þar sem sveitarfélag nær ekki lágmarksstærð. Starfshópur minni sveitarfélaga sendi nefndinni tillögu að breytingu á 1. gr. frumvarpsins og vísuðu mörg sveitarfélaganna til hennar í sinni umsögn.

Eftir að frumvarpið var lagt fram á Alþingi 30. nóvember 2020 var landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga haldið hinn 18. desember sama ár og kom þar í ljós að stuðningur við þann þátt þingsályktunarinnar sem lýtur að lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga var minni en verið hafði á landsþingi sambandsins í september 2019. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra vísaði til þessa í ræðu sinni við 1. umræðu um málið og tók þar fram að hann væri opin fyrir umræðu um málamiðlanir ef það gæti verið til þess fallið að tryggja breiðari samstöðu um málið.

Meiri hlutinn telur afar mikilvægt að unnið verði að þessu máli með áherslu á breiða samstöðu um þær leiðir sem fara skuli til að efla sveitarstjórnarstigið. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á að mikilvæg forsenda fyrir kerfisbreytingu af þeim toga sem boðuð er í frumvarpinu er almenn sátt og samstaða. Í ljósi þessa vann nefndin drög að breytingartillögum við frumvarpið í samvinnu við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og sendi þær til allra sveitarfélaga þannig að þeim gæfist tækifæri til að koma að athugasemdum áður en nefndin lyki umfjöllun um málið. Bárust nefndinni fjórar viðbótarumsagnir þar sem almennt var tekið vel í tillögurnar en bent á nokkur atriði sem nefndin var hvött til að skoða betur. Þær breytingar sem meiri hlutinn leggur til og útskýrðar eru nánar í nefndarálitinu byggjast á framangreindum tillögum.

Fjárhagslegur stuðningur við sameiningu sveitarfélaga.

Fram kom í nokkrum umsögnum að brýnt væri að fjárframlög til sameiningar sveitarfélaga í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga væru tryggðar til lengri tíma og að ekki yrði um að ræða skerðingu á öðrum framlögum til sveitarfélaga til að fjármagna greiðslur vegna sameiningar. Meiri hlutinn tekur undir það og leggur áherslu á að ríkisstjórnin og Samband íslenskra sveitarfélaga vinni sameiginlega að því að tryggja fjármögnun sameiningar sveitarfélaga. Meiri hlutinn vísar einnig til 2. tölul. aðgerðaáætlunar í ályktun Alþingis nr. 21/150 um að stuðningur við sameiningu sveitarfélaga verði stóráukinn.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags.

Miklar athugasemdir voru gerðar við 1. og 5. gr. frumvarpsins um lágmarksíbúafjölda sveitarfélags og sameiningu sveitarfélaga að frumkvæði ráðherra. Eins og áður var vísað til telur meiri hlutinn afar brýnt að ná fram samstöðu um þær breytingar sem ráðast á í til þess að efla sveitarstjórnarstigið. Með það að leiðarljósi leggur meiri hlutinn til að þessi ákvæði falli brott og í stað þeirra komi nýtt ákvæði sem verði 1. gr. frumvarpsins.

Stefna um lágmarksíbúafjölda (1. mgr. 1. gr.).

Meiri hlutinn leggur til að í stað þess að kveða á um að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags skuli vera 1.000 íbúar verði í 1. mgr. 1. gr. kveðið á um þá almennu stefnumörkun að stefna skuli að því að lágmarksstærð sveitarfélags verði 1.000 íbúar. Þannig verði stuðlað að aukinni sjálfbærni sveitarfélaga og geta þeirra til að annast lögbundin verkefni tryggð. Meiri

hlutinn bendir á að sú stefnumörkun er í samræmi við þau grundvallarviðmið sem fjallað er um í áður nefndri ályktun Alþingis um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033.

Skyldur sveitarfélaga sem ná ekki lágmarksstærð (2. mgr. 1. gr.).

Eins og fram hefur komið leggur meiri hlutinn til þá breytingu að fallið verði frá því að ráðherra hafi frumkvæði að því að sameina sveitarfélag, sem ekki nær lágmarksstærð, öðru eða öðrum nágrannasveitarfélögum. Í stað þess er lagt til í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins að kveðið verði á um að sveitarstjórn sveitarfélags sem ekki nær lágmarksstærð beri að leitast við að ná markmiðum um aukna sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þess til að annast lögbundin verkefni. Til þess að ná þeim markmiðum geti sveitarstjórn annaðhvort hafið formlegar sameiningarviðræður á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga eða látið vinna álit um stöðu sveitarfélagsins og sameiningarkosti þess.

Álitið skuli sent ráðuneytinu til umsagnar og síðan kynnt íbúum sveitarfélagsins ásamt umsögn ráðuneytisins. Eftir að álitsgerðin liggur fyrir beri sveitarstjórn að taka formlega afstöðu til þess hvort rétt sé að hefja sameiningarviðræður og hafa um sameininguna tvær umræður skv. 18. gr. sveitarstjórnarlaga. Ákveði sveitarstjórn að hefja ekki sameiningarviðræður geti 10% þeirra íbúa sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi farið fram á almenna og bindandi atkvæðagreiðslu um ákvörðunina.

Skylda samkvæmt ákvæðinu virkjust við hverjar sveitarstjórnarkosningar og ber því sveitarstjórn sveitarfélags sem hefur færri en 1.000 íbúa við kosningar að hefja sameiningarviðræður eða láta vinna álitsgerð eftir kosningar óháð því hvort fyrir liggja eldri álitsgerð af sama meiði eða hvort slíkar viðræður hafi áður farið fram.

Álitsgerð sveitarfélags (3. og 4. mgr. 1. gr.).

Að mati meiri hlutans er rétt að ákveðnar lögbundnar kröfur séu gerðar til álitsgerðar sveitarfélags um stöðu þess og sameiningarkosti. Þar skuli m.a. fjalla um fjárhagslega og félagslega þætti sveitarfélagsins, íbúapróun, þjónustu þess og aðrar samfélagslegar aðstæður. Því leggur meiri hlutinn til ákvæði þess efnis að ráðherra setji með auglýsingu leiðbeiningar um þau atriði sem fram þurfi að koma í áliti sveitarfélags. Tilgangur álitsgerðarinnar er að taka saman nægilegar upplýsingar fyrir sveitarstjórnarmenn og íbúa sveitarfélagsins svo að ákvörðun þeirra byggist á fullnægjandi upplýsingum.

Þá leggur meiri hlutinn til nýtt ákvæði þess efnis að álitið skuli sent ráðuneytinu til umsagnar og síðan kynnt íbúum sveitarfélagsins með fullnægjandi hætti ásamt umsögn ráðuneytisins. Að því loknu skuli sveitarstjórn taka ákvörðun um hvort hefja eigi sameiningarviðræður á grundvelli 119. gr. og hafa um sameininguna tvær umræður skv. 1. mgr. 18. gr. sveitarstjórnarlaga. Þannig er gert ráð fyrir að ráðuneytið hafi sérstakt eftirlitshlutverk vegna álitsgerðarinnar, m.a. að hún sé unnin innan lögbundinna tímamarka og að í henni komi fram réttar upplýsingar og sjónarmið sem fram eiga að koma samkvæmt leiðbeiningum ráðuneytisins. Að öðru leyti er ráðuneytinu veitt töluvert svigrúm við gerð umsagnar sinnar og ekkert sem mælir því í mót að ráðuneytið láti í ljós afstöðu sína um sjálfbærni sveitarfélagsins og getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum, telji það ástæðu til. Auk þess bendir meiri hlutinn á að ráðuneytið hefur á grundvelli 109. og 112. gr. sveitarstjórnarlaga viðtækar heimildir til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnarsýslu sveitarfélags sem ekki er í samræmi við sveitarstjórnarlög. Komi til þess að ráðuneytið telji að álitsgerð sveitarfélags uppfylli ekki á neinn hátt ákvæði laganna eða leiðbeiningar ráðuneytisins hefur ráðuneytið því heimild til að taka slíkt mál til formlegrar umfjöllunar og eftir atvikum gefa

sveitarfélagi fyrirmæli um að vinna slíka álitserð með fullnægjandi hætti. Með ákvæðinu er lögð skylda á sveitarfélagið að kynna álitserðina og umsögn ráðuneytisins íbúum sveitarfélagsins. Meiri hlutinn leggur áherslu á að íbúar geti nálgast hvort tveggja álitserðina og umsögn ráðuneytisins á aðgengilegan hátt, t.d. þar sem sveitarfélagið birtir fundargerðir sínar. Að öðru leyti vísar meiri hlutinn til ákvæða X. kafla sveitarstjórnarlaga um samráð og upplýsingagjöf til íbúa og 4. mgr. 119. gr. laganna.

Almenn atkvæðagreiðsla (5. mgr. 1. gr.).

Meiri hlutinn leggur til ákvæði þess efnis að taki sveitarstjórn ákvörðun um að hefja ekki sameiningarviðræður geti 10% af þeim sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi óskað almennrar atkvæðagreiðslu um ákvörðun sveitarstjórnar hafi slík atkvæðagreiðsla ekki þegar farið fram. Sveitarstjórn skuli verða við ósk íbúa eigi síðar en innan sex mánaða frá því að hún berst og skuli niðurstaða atkvæðagreiðslunnar vera bindandi fyrir sveitarstjórn. Að öðru leyti fari um atkvæðagreiðsluna skv. 107. og 108. gr. sveitarstjórnarlaga. Meiri hlutinn áréttar að ákvæðið kemur ekki í veg fyrir að sveitarstjórn taki ákvörðun um að halda almenna atkvæðagreiðslu um málið að eigin frumkvæði skv. 107. gr. sveitarstjórnarlaga og er því sérstaklega kveðið á um að réttur íbúa til að fara fram á atkvæðagreiðslu sé bundinn við það skilyrði að atkvæðagreiðsla hafi ekki þegar farið fram. Þá bendir meiri hlutinn á að hefji sveitarfélag sameiningarviðræður á grundvelli 119. gr. sveitarstjórnarlaga ber slíkum viðræðum almennt að ljúka með atkvæðagreiðslu íbúa þess, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Þannig geti komið til þess að tvær atkvæðagreiðslur fari fram um málið, fyrst um ákvörðun sveitarfélags að hefja ekki sameiningarviðræður og svo um það hvort sveitarfélag verði sameinað öðru eða öðrum sveitarfélögum.

Fram komu mismunandi sjónarmið um hversu hátt hlutfall kosningarbærra íbúa gætu farið fram á atkvæðagreiðslu svo að sveitarstjórn væri skylt að verða við því samkvæmt ákvæðinu. Meiri hlutinn bendir á að í innsendri tillögu frá starfshópi minni sveitarfélaga var lagt til að hlutfallið væri 10% að lokinni sértækri umræðu um sameiningu. Skv. 2. mgr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga geta 20% af þeim sem kosningarrétt eiga í sveitarfélagi óskað almennrar atkvæðagreiðslu og ber sveitarstjórn að verða við því eigi síðar en innan árs frá því að slík ósk berst. Í ljósi markmiðs laganna um lágmarksíbúafjölda telur meiri hlutinn rétt að hlutfallið sé lægra en hið almenna viðmið laganna.

Aðlögun að markmiði um íbúafjölda.

Meiri hlutinn telur rétt að skylda til að hefja sameiningarviðræður eða vinna álit um stöðu sveitarfélags komi til framkvæmda í skrefum þannig að hún virkist gagnvart sveitarfélögum með færri en 250 íbúa við sveitarstjórnarkosningar 2022 en komi að fullu til framkvæmda við kosningar fjórum árum síðar árið 2026. Leggur meiri hlutinn til að við bætist ákvæði til bráðabirgða þess efnis.

Endurskoðun stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga.

Í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til á frumvarpinu er varða íbúafjölda og sameiningu sveitarfélaga telur meiri hlutinn mikilvægt að áframhaldandi vinna fari fram til að ná þeim markmiðum sem fjallað er um í ályktun Alþingis nr. 21/150. Leggur meiri hlutinn því til nýtt ákvæði þess efnis að við gerð næstu stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga skv. 4. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga skuli ráðherra hafa til hliðsjónar greiningu á mismunandi leiðum sem séu til þess fallnar að ná markmiðum um að sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.

Fjarfundir.

Í 2. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði um notkun fjarfundarbúnaðar á fundum sveitarfélaga. Meiri hlutinn leggur til breytingu á orðalagi ákvæðisins þannig að mælt sé fyrir um heimild sveitarstjórnarmanna til að taka með rafrænum hætti þátt í fundum sveitarstjórnar og nefnda og ráða á vegum sveitarfélagsins og fallið frá hugtakinu „fjarfundarbúnaður“. Meiri hlutinn bendir á að ekki er um efnislega breytingu að ræða.

Með vísan til framangreinds leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Vilhjálmur Árnason var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Guðjón S. Brjánsson skrifar undir álitid með fyrirvara sem hann mun gera grein fyrir í ræðu. Hanna Katrín Friðriksson skrifar undir álitid með fyrirvara sem hún hyggst gera grein fyrir í ræðu.

Alþingi, 3. júní 2021.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
frsm.

Ari Trausti Guðmundsson.

Guðjón S. Brjánsson,
með fyrirvara.

Hanna Katrín Friðriksson,
með fyrirvara.

Jón Gunnarsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Vilhjálmur Árnason.