

26. Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga

Haldið á Icelandair Hótel Reykjavík Natura, föstudaginn 23. mars 2012.

Halldór Halldórsson formaður sambandsins.

Ráðherra sveitarstjórnarmála, ágætu landsþingsfulltrúar, starfsfólk og gestir.

Verið velkomin á 26. Landsþing Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Verkefni landsþings

Meginviðfangsefni landsþingsins að þessu sinni eru þau mál sem eru efst á baugi á vettvangi sveitarfélaganna og sambandsins. Rætt verður um íbúalýðræði, eflingu sveitarstjórnarstigsins og notendastýrða persónulega aðstoð.

Landsþingsfulltrúum verður skipað niður í 10 manna hópa sem ræða framangreind mál í þremur hlutum eftir stutt inngangserindi um hvert þeirra. Á hverju borði verður umræðustjóri sem sér um að taka saman niðurstöður. Þær verða síðan lagðar fyrir stjórn sambandsins til frekari umfjöllunar og úrvinnslu. Markmiðið er virkja sem flesta landsþingsfulltrúa og fá fram sjónarmið, hugmyndir og tillögur sem nýtast í áframhaldandi vinnu sambandsins og sveitarfélaganna við framkvæmd, útfærslu og þróun á stefnumörkun sambandsins.

Ég ætla að fara yfir ýmislegt í ræðu minni er tengist þessum þremur málefnum og gæti því nýst sem innlegg í umræðu ykkar í hópunum í dag.

Íbúalýðræði

Við spyrjum hvernig sveitarstjórnir geta unnið betur með íbúunum, hvernig verður hægt að skapa samráðsmenningu í íslenskum sveitarfélögum og hvaða stuðning þurfa þau til þess. Einnig hvort hægt sé að beita íbúalýðræði til að vinna gegn lýðræðishalla á þjónustusvæðum. Eiga rýmri reglur um persónukjör að vera einn þáttur í auknu íbúalýðræði í íslenskum sveitarfélögum? Eiga

sveitarstjórnarmenn að taka frumkvæði í málinu með það fyrir augum að hægt verði að kjósa á grundvelli nýrra persónukjörreglna við sveitarstjórnarkosningar 2014? Við erum með þrengstu kosningareglurnar ef við miðum við nágrannaþjóðirnar. Þar veга ýmsar útfærslur persónukjör þungt. Reglur um persónukjör eru ekki gallalausar frekar en flestar aðrar reglur. Við skulum í því samhengi hafa í huga að í persónukjöri er ekki hægt að vera með kynjakvóta. Við þekkjum hreint persónukjör í allmörgum sveitarfélögum ennþá. Það voru óbundnar kosningar í 18 sveitarfélögum 2010. Með þeim hætti voru 94 fulltrúar valdir, kjósendur skrifuðu nafn aðal- og varafulltrúa, þar voru engir framboðslistar. Fyrir 10 árum voru 600 fulltrúar valdir svona. Hvernig vegnar konum í þessu fyrirkomulagi? Því er fljótsvarað. Mun verr en þar sem listakosningar eru. Árið 2010 voru konur 41% kjörinna fulltrúa af listum en 35% fulltrúa í hreinu persónukjöri.

Það er ljóst að Alþingiskosningar munu fara fram fyrir næstu sveitarstjórnarkosningar þannig að ef alþingismenn hafa mikinn áhuga á persónukjörreglum er eðlilegt einhvers konar persónukjör verði komið inn í kosningareglur þeirra kosninga.

Efling sveitarstjórnarstigsins

Við fjöllum einnig um tillögur nefndar innanríkisráðherra um eflingu sveitarstjórnarstigsins frá því í febrúar 2012. Flestar þeirra eru í fullu samræmi við áherslur um sömu mál sem fram koma í stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2011 til 2014 sem mótuð var á tveimur landsþingum og víðtæk sátt og samstaða er um hjá sveitarstjórnarmönnum. Það er því fagnaðarefni að tillögur nefndarinnar og áherslur sveitarstjórnarmanna fari saman. Sambandið getur því vænst stuðnings ráðherra sveitarstjórnarmála við að finna leiðir til að hrinda stefnumörkuninni í framkvæmd. Annað væri reyndar fullkomlega óeðlilegt því það er auðvitað stefnumörkun sveitarstjórnarstigsins, sveitarstjórnarfólksins sjálfs sem á að ráða ferð en ekki niðurstöður einstakra starfsnefnda ráðherra eða

mismunandi sveitarstjórnarráðherrar. Við höfum kynnst því að þó sveitarstjórnarráðherrar komi úr nákvæmlega sömu ríkisstjórninni hafa þeir sitt hvora stefnuna í ýmsum málum er varða sveitarstjórnarstigið.

Við þurfum að ræða þessi mál áfram og finna leiðir til að ná markmiði okkar um eflingu sveitarstjórnarstigsins. Gerum við það með auknu samstarfi sveitarfélaga um samnýtingu rafrænna lausna? Eigum við að halda áfram þeirri þróun að mynda þjónustusvæði – ekki hafa byggðasamlögin verið vinsæl og okkur þótt þau vera fjarlæg frá kosnum fulltrúum. Eða eigum við að leggja megináherslu áfram á sameiningu sveitarfélaga með frjálsum hætti eins og verið hefur megináherslan í áratugi.

Við þurfum að ræða verkaskiptinguna. Eigum við að flýta okkur hægt eins og sagt er við flutning á þjónustu við aldraða frá ríki til sveitarfélaga og er rétt að láta heimahjúkrunina og heilsugæsluna fylgja með? Hvaða tilraunaverkefni eru möguleg á öðrum sviðum verkefnatilfærslu? Eigum við að þróa möguleika á alhliða opinberum þjónustumiðstöðvum („One Stop Shop“) á grundvelli þjónustusamninga á milli ríkis og sveitarfélaga?

Við verðum einnig að ræða hugmyndir um aukið hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga í tengslum við stefnu um frjálsar sameiningar sveitarfélaga og aukna samvinnu á milli þeirra. Það lítur út fyrir að af praktískum ástæðum séum við að byggja upp þriðja stjórnsýslustigið þrátt fyrir að því hafi verið hafnað ítrekað allt frá árinu 1945. Ég kem betur að því á eftir.

Við yfirfærslu á þjónustu við fatlað fólk til sveitarfélaga var miðað við að þjónustusvæði þyrftu að jafnaði að hafa a.m.k. 8.000 íbúa. Einungis 7 af 75 sveitarfélögum uppfylla það skilyrði. Það þýddi að flest sveitarfélög þyrftu að taka upp samstarf um framkvæmd þjónustunnar á ákveðnum landssvæðum. Stjórnun slíkra samstarfssvæða er því samvinnuverkefni margra sveitarfélaga. Ef það sama mun verða reyndin þegar þjónusta við aldrað fólk, og hugsanlega

heilsugæsla einnig, verður tekin yfir af sveitarfélögum má segja að einhvers konar þriðja stjórnarsýslustig geti verið að myndast hér á landi. Yfirtaka landshlutasamtaka á almenningssamgöngum og fleiri verkefnum ýtir undir þá þróun. Jafnframt munu landshlutasamtök sveitarfélaga leika stórt hlutverk við gerð sóknaráætlana í landshlutum skv. stefnumörkunaráætluninni Ísland 2020. Þetta verða sveitarstjórnarmenn og aðrir að vera vel meðvitaðir um. E.t.v. er þetta eðlileg þróun vegna þess hversu mörg og smá sveitarfélög eru á Íslandi. Mikilvægast er þó að stýra þróuninni í þá átt sem flestir eru sáttir við. Það er sérstaklega mikilvægt ef þróunin um sameiningar og stækkun sveitarfélaga er að stöðvast.

Við verðum að ræða þann lýðræðishalla sem mun eiga sér stað ef aukin verkefni og ábyrgð flytjast til byggðasamlaga eða landshlutasamtaka sem ekki bera beina ábyrgð gagnvart íbúunum þar sem þeir koma ekki að beinni kosningu í stjórnir slíkra samstarfsverkefna. Sagan og umræðan sem ég þekki um þriðja stjórnarsýslustigið hér á Íslandi nær allt aftur til ársins 1945 þegar Austfirðingar lögðu fram tillögur um slíkt í tengslum við tillögur um endurskoðun glænýrrar stjórnarskrár sem við Íslendingar fengum 1944 um leið og sjálfstæðið frá Dönum. Þeim tillögum var hafnað ítrekað og áhersla lögð frekar á sameiningu sveitarfélaga. Ég held að ég fari rétt með að fyrsta samþykkt landsþings sambandsins í þá veruna sé frá árinu 1950. Kannski verða menn sammála um að setja á stofn á þriðja stjórnarsýslustigið með formlegum hætti og að kosið verði til þess í sveitarstjórnarkosningum eins og forðum var gert til sýslunefndanna. Það kæmi í veg fyrir lýðræðishalla því þá hefðu íbúarnir ákvörðunarvaldið um fulltrúana. Þegar sýslunefndirnar voru lagðar niður voru settar á stofn héraðsnefndir en nú hafa þær verið lagðar niður að því leyti að þeirra er ekki lengur getið í sveitarstjórnarlögum.

En í tengslum við núverandi þróun samstarfsverkefna bendi ég á tiltekinn vanda sem felst í því að færa stór þjónustuverkefni sveitarfélaga í byggðasamlög eða einhvers konar samstarfsverkefni. Að óbreyttum reikningsskilareglum verður hluti þess fjár sem fer til að standa undir útgjöldum vegna þessara verkefna ekki sýnilegur í bókhaldi sveitarsjóða. Tekjurnar renna til samlaganna frá jöfnunarsjóði og útgjöldin streyma þaðan út. Sveitarsjóðir marga sveitarfélaga koma ekki nálægt þessum verkefnum. Það verður til misvægi í tekju- og gjaldfærslum sveitarfélaga og verða sveitarsjóðir þeirra því ósamanburðarhæfir. Ef ekkert verður aðhafst þá munu þau sveitarfélög sem reka þessa þjónustu í byggðasamlögum verða afskipt hvað þessar tekju- og gjaldfærslur varðar á sama tíma og þau sveitarfélög sem reka þjónustuna í sínu nafni bókfæra bæði tekjur og gjöld vegna hennar.

Í samræmi við samþykkt landsþings 2006 og viljayfirlýsingar ríkis og sveitarfélaga um flutning á þjónustu við aldraðra til sveitarfélaga var gert ráð fyrir að tilfærslan tæki gildi 1. janúar 2012. Það verður auðvitað ekki. Sérstök nefnd um flutning á þjónustu við aldraðra hefur nýlega tekið til starfa. Það verður að vanda til verka í þessu máli. Við verðum að gefa okkur tíma til þess og láta það sjónarmið ráða umfram það sjónarmið að hraða verði flutningi verkefna til sveitarfélaga. Við erum farin að ræða 1. janúar 2015 af fullri alvöru sem lýsir því hversu mikið sveitarstjórnarfolk leggur upp úr því að við nýtum okkur reynsluna af flutningi á þjónustu við fatlað fólk og sjáum niðurstöðuna af endurskoðunarárinu 2014 vegna þess tilflutnings.

Við eigum að leggja áherslu á að vanda okkur frekar en að flýta okkur. Málefni aldraðra eru flókinn málaflokkur og við þurfum að vinna mikla skilgreiningarvinnu til að átta okkur á umfangi hans.

Notendastýrð persónuleg aðstoð

Við ætlum í lokahluta þingsins að fjalla um notendastýrða persónulega aðstoð, eða NPA. Í síðasta mánuði var gefin út handbók um hana fyrir sveitarfélögin og notendur. Hugmyndafræðin um notendastýrða persónulega aðstoð byggist á því að íbúarnir eigi að hafa aukin áhrif á þjónustu sveitarfélagsins við þá. Að því leyti er hún skyld hugmyndum um eflingu íbúalýðræðis. Við spyrjum því hvort hægt verði að nýta þær aðferðir sem kynntar verða á landsþinginu um markvisst íbúasamráð í sambandi við NPA. Við verðum einnig að greina hverjar helstu áskoranirnar eru við innleiðingu á notendastýrðri persónulegri aðstoð í þjónustu við fatlað fólk. Mun NPA hafa áhrif á aðra þjónustu sveitarfélagsins í málaflokki fatlaðs fólks, s.s. félagslega heimaþjónustu, félagslega liðveislu og frekari liðveislu svo dæmi séu nefnd? Mun hugmyndafræðin á bak við notendastýrða persónulega aðstoð hafa áhrif á þróun annarrar þjónustu sveitarfélagsins? Sjá menn fyrir sér að þetta fyrirkomulag á þjónustu sem notendastýrð persónuleg aðstoð er geti hentað í þjónustu við aldraðra íbúa sveitarfélaga? Það eru margir sem óttast að aukin persónuleg aðstoð muni kalla á aukin útgjöld frá því sem nú er. Þess vegna verðum við að vera mjög vel meðvituð um hvert það skref sem við stígum í þeim efnum. Væntingarnar eru skiljanlega miklar, við viljum gera vel í þessum efnum en allt verður að vera viðráðanlegt. Það er ekki gott að fara af stað með svona mikilvægt mál og standa ekki við það sem lagt er af stað með. Slíkt væri hreinlega virðingarleysi gagnvart okkar umbjóðendum, okkar íbúum sem eru fatlaðir og vilja fá notendastýrða þjónustu. Ríkið hefur verið með málefni fatlaðra í áratugi, sveitarfélögin tæpa 15 mánuði. Samt heyri ég alþingismenn tala núna um málefni fatlaðra í kröfugerðargírnum. Ég vara við slíku tali og kalla eftir ábyrgri umræðu um þessi mál af hálfu allra sem að því koma.

Já kærur landsþingsfulltrúar. Það er margt sem við þurfum að ræða og við skulum nýta tímann vel. Þessi umræða er mikilvæg og vonandi skerpir hún enn frekar á okkar skýru markmiðssetningu sem er grundvöllur þess að sambandið

geti unnið á skilvirkan og gegnsæjan máta og það þjóni sveitarfélögum á þann hátt sem þau kjósa. Sveitarstjórnarmenn vita hvernig staðið er að málum þegar markmiðin eru skýr. Þeir vita hver þeirra eru efst á baugi og hvert leiðarljósið er. Stefnumörkunin er því gríðarlega mikilvægt stjórnæki fyrir stjórn og starfsmenn sambandsins og gleymum ekki að er hún lifandi. Þess vegna köllum við eftir umræðu um mikilvæg mál, jafnvel þó um endurtekna umræðu sé að ræða. Áherslurnar geta breyst og þær munu örugglega þróast.

Tónlistarskólamáli

Eftir margra ára viðræður og mikinn ágreining milli ríkis og sveitarfélaga var ákveðið fyrri hluta síðasta árs að vinna að gerð samnings milli ríkisins og sambandsins sem grundvallaðist á því að ríkið tæki að sér að standa undir útgjöldum vegna framhaldsnáms í söng og hljóðfæraleik auk miðstigs í söngnámi. Hafinn var vandaður undirbúningur að greiningu málsins af hálfu sambandsins og fulltrúa ráðuneyta svo unnt yrði að byggja samninginn á traustum grunni. Þá hljóp skyndilega mikill asi í málið af hálfu ráðherra sem þrýstu á um að skrifað yrði undir einfaldan samning milli aðila þ. 13. maí 2011, á sama tíma og ein opunarhátíðin af nokkrum var haldin í Hörpu. Ríkið sagði að kostnaðurinn á ársgrundvelli myndi nema 480 m.kr. m.v. forsendur um 711 nemendur sem það gaf upp og að það væri tilbúið að standa undir þeim kostnaði. Það var þó með því skilyrði að sveitarfélögin tækju að sér önnur verkefni frá ríkinu að verðmæti 230 m.kr. Nettógreiðsla ríkisins var því 250 m.kr. m.v. þessar forsendur. Því miður létum við undan þessum ótímabæra þrýstingi enda lá ráðherrum mikið á að sýna þjóðinni að nú skyldi efla tónlistarfræðslu í landinu. Hvorki meira né minna en þrír fagráðherrar mættu við undirritunina auk forsætisráðherra sem var í broddi fylkingar. Tilkynnt var að nú skyldu áttahafjöttrar í tónlistarnámi heyra sögunni til og allt yrði í blóma í tónlistarfræðslumálum á Íslandi.

Þar sem samningurinn var í raun einungis umgjörð um málið var hafist handa við að útfæra hann. Það tók að sjálfsögðu sinn tíma, ekki síst vegna þess að oft vissum við hjá sambandinu ekki hver væri í raun okkar viðsemjandi í málinu. Að lokum var svo skrifað undir samkomulag um útfærsluna sem fól í sér tímabundna breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Það var gert í október 2011. Þá höfðu tónlistarskólarnir fyrir löngu lokið við að innrita nemendur í skólana og kennsla var hafin fyrir allnokkru. Þá þegar kom í ljós að forsendur ríkisins stóðust engan veginn. Nemendur í þessu tiltekna námi voru 822 eða 111 fleiri en forsendur ríkisins sögðu til um. Umframkostnaðurinn á ársgrundvelli nemur 121 m.kr. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga deildi út því takmarkaða fjármagni sem sýndarsamningurinn heimilaði. Það hefur leitt til þess að nú eiga þrír virtir og rótgrónir tónlistarskólar í verulegum fjárhagsvandræðum. Í samningaviðræðum sambandsins við ráðuneytin til að ná fram leiðréttingu á þessu höfum við mætt algjörri neitun af hálfu fjármálaráðuneytisins. Það er eins og ríkisvaldið telji sig algjörlega ábyrgðarlaust gagnvart þessum forsendubresti í samningum aðila og gefur hinum fögru fyrirheitum um eflingu tónlistarnáms langt nef.

Ágætu þingfulltrúar. Þetta mál er í óásættanlegri stöðu og ber ríkið alfarið ábyrgð á því. Framkoma ríkisins í málinu er fyrir neðan allar hellur. Hún varpar stórum og miklum skugga á annars ágæta þróun í jákvæðum samskiptum ríkis og sveitarfélaga undanfarin ár. Við einfaldlega krefjumst þess án nokkurs afsláttar að ríkið greiði þær 121 m.kr. sem vantar, og það nú þegar, en fljóti ekki sofandi að feigðarósi og ranki svo e.t.v. við sér þegar það er um seinan og skólahaldi hefur verið hætt og nemendur sendir heim úr ákveðnum skólum, eins og við blasir um þessar mundir. Það hlýtur að teljast sögulegt framlag ríkisstjórnarinnar til eflingar tónlistarnáms.

Kostnaðarmatið

Ein mikilvægasta nýjungin í sveitarstjórnarlögunum sem tóku gild 1. janúar sl. eru ákvæði um kostnaðarmat. Ef fyrirsjáanlegt er að tillaga að lagafrumvarpi, tillaga að stjórnvaldsfyrirmælum eða aðrar stefnumarkandi ákvarðanir af hálfu stjórnvalda ríkisins muni hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög skal fara fram sérstakt mat á áhrifum þeirra á fjárhag sveitarfélaga. Þegar mat á fjárhagslegum áhrifum liggur fyrir skal það þá þegar lagt fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar.

Við munum sinna þessu verkefni mjög vel hjá sambandinu og setja það í forgang svo ekki standi á okkur þegar þessi mál eru til umfjöllunar. Við óttumst þó að það taki einhvern tíma fyrir ráðherra, ríkisstjórn og Alþingi að virða þetta ákvæði án undantekninga. Næstu daga og vikur munu mörg lagafrumvörp verða lögð fram og kynnt í ríkisstjórninni áður en þau fara til umfjöllunar á Alþingi og hjá þingnefndum. Í ljósi þess hefur sambandið minnt á þetta ákvæði með bréfi til forsætisráðherra og til allra formanna þingnefnda. Óskað er eftir því að forsætisráðherra tryggi að ákvæðið verði virt og framkvæmt. Jafnframt er lögð áhersla á að sambandinu berist tímanlega kostnaðarmat ráðuneyta svo unnt verði að vanda til umsagna og eftir atvikum að framkvæma nauðsynlega rannsóknarvinnu til að tryggja vönduð vinnubrögð að þessu leyti. Hættan á að þessi vinna fari ekki fram á viðunandi hátt er að ráðuneyti, ríkisstjórnir og Alþingi hafa tamið sér þau óvandvirku vinnubrögð að hlaða upp ólokinni frumvarpsgerð fram að síðustu tímamörkum framlagningar frumvarpa og þegar mörkin nálgast hrúgast inn fjöldi frumvarpa sem fá í mörgum tilvikum óvandaða og ómarkvissa umfjöllun. Við þekkjum mörg vond dæmi um lagasetningu sem byggir á slíkum vinnubrögðum. Þeim verður að breyta. Hraði og taugaveiklun í tengslum við lagafrumvörp sem varða sveitarfélögin miklu mega ekki ráða för. Við viljum vanda okkur og gerum þess vegna þá kröfu að þeir sem eiga við okkur samskipti vandi sig einnig.

Að lokum

Ég var í þessari viku á sveitarstjórnarþingi Evrópuráðsins í Strasbourg en þar á sveitarstjórnarstigið á Íslandi 3 fulltrúa.

Eitt margra umfjöllunarefna var efnahagskreppan og áhrif hennar á sveitarfélög. Óvenju margir tóku þátt í þeirri umræðu, m.a. eitt okkar íslensku fulltrúanna, Guðríður Arnardóttir varaformaður sambandsins. Það verður að segjast eins og er að allir hér heima á Íslandi hefðu haft gott af að hlusta á evrópska sveitarstjórnarmenn ræða þessi mál. Nánast alls staðar virðast vera mikil vandamál til að takast á við. Vandamál sem að mati margra kalla á endurskilgreiningu opinberrar þjónustu. Nær allir töluðu um gríðarlega lækkun skatta vegna lækkunar á skattagrunninum. Margir lögðu áherslu á að sveitarstjórnarstigið í löndum Evrópu hefði ekki skapað efnahagshrunið en sæti uppi með vandamálið.

Grikkir leggja áherslu á samstöðu innan Evrópu því þetta séu of stór mál fyrir einstakar þjóðir. Velferðarkerfi heilu þjóðanna séu í hættu og það skapi mikla hættu innan Evrópu ekki bara innan einstakra þjóða.

Mikil áhersla var lögð á slæma stöðu yngra fólksins vegna atvinnuleysis. Bretarnir töluðu um týndu kynslóðina.

Svo sögðu margir: „Það verður að vera alvöru samvinna milli ríkis og sveitarfélaga, því miður er ekki alltaf svo. Það verður að ríkja traust sem því miður er ekki heldur í öllum tilfellum. Ef ríkisstjórnir myndu nýta sér þekkingu sveitarstjórnarstigsins og hlusta á fulltrúa þess væri niðurstaðan miklu betri en hún er í dag.“

Hollendingar töluðu um aukna kreppu, húsnaðismarkað í vanda, aukið atvinnuleysi og mikill samdráttur væri nauðsynlegur í opinberum útgjöldum.

15% hollenskra sveitarfélaga eru í alvarlegum fjárhagsvanda.

Ég nefni þetta sérstaklega herna vegna þess að oft er umræðan hér heima á Íslandi einangruð við okkar viðfangsefni og talað um að hér sé allt verra en alls staðar annars staðar. Það svolítið merkilegt með okkur Íslendinga að okkur hættir til að tala bara í tvær áttir. Annað hvort er allt miklu betra hér en annars staðar eða miklu verra.

Ágæta sveitarstjórnarfólk. Við förum vonandi af þessu þingi með gott nesti fyrir okkur sem stýrum málum hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Það er oft flókið að stilla saman strengi allra sveitarfélaga í landinu og tala fyrir málum sem snerta þau öll. Stefnumörkun landsþinga er tækið sem gerir það mögulegt.

Landsþingið er undirbúið af starfsfólki sambandsins og vil ég færa því bestu þakkir fyrir góðan og vandaðan undirbúning.

Landsþingið 2012 er hér með sett.

Við stjórn landsþingsins taka

Elsa Hrafnhildur Yeoman, forseti borgarstjórnar Reykjavík
Stefán Bogi Sveinsson, forseti bæjarstjórnar Fljótshálsa

Þingritarar:

Elín Einarsdóttir, oddviti Mýrdalshrepps
Guðbjartur Gunnarsson, oddviti Eyja- og Miklaholtshrepps

Þingforsetar munu svo taka við og stýra kjöri kjörbréfanefndar.