



# Reglur um ábyrgðarmörk og starfshætti stjórnenda, kjörinna fulltrúa og nefndarmanna í stjórnslu Akureyrarbæjar

**Nýtt ráðgjafarákvæði í bæjarmálasamþykkt**

Kynning fyrir kjörna fulltrúa, formenn ráða og sviðsstjóra  
Inga Þöll Þórgnýsdóttir, bæjarlögmaður  
2019

## Reglur um ábyrgðarmörk gilda um

- Kjörnir fulltrúar (22)
  - Bæjarfulltrúar (11)
  - Varamenn þeirra (11)
- Nefndarmenn
  - Þeir einstaklingar sem tilnefndir eru í fastanefndir bæjarins og starfa í umboði bæjarstjórnar
  - Varamenn þeirra
- Stjórnendur
  - Allir yfirmenn stjórnarsýslu bæjarins skv. gildandi skipuriti á hverjum tíma
- Bæjarstjóri
  - Sviðsstjórar
  - Forstöðumenn

# Megininntak reglna um ábyrgðarmörk

Fjalla um

1. Lög og reglur sem kjörnir fulltrúar og stjórnendur starfa eftir
2. Ábyrgðarmörk milli kjörinna fulltrúa og stjórnenda
3. Starfsvettvang kjörinna fulltrúa
4. Skyldur og starfshætti stjórnenda

# Kjörnir fulltrúar og stjórnendur starfa samkvæmt

- Samþykkt um stjórn Akureyrarbæjar og fundarsköp bæjarstjórnar (bæjarmálasamþykkt) og viðaukum
- Sveitarstjórnarlögum
- Samþykktum um fastanefndir
- Sérstökum stefnumarkandi samþykktum bæjarstjórnar
- Ákvörðunum, áætlunum og útgjaldarömmum sem bæjarstjórn samþykkir
- Reglum um ábyrgðarmörk
- Lögum og reglum, sem m.a. gilda um einstaka málaflokka
  - Stjórnsýslulög, upplýsingalög, persónuverndarlög, faglög

# Ábyrgðarmörkin byggja á **umboðskeðjunni**

- Umboðskeðjan byrjar hjá kjósendum, sem veita bæjarstjórn umboðið, þaðan fer umboð til bæjarstjóra, sem veitir sviðsstjórum umboð, sem veita forstöðumönnum sem heyra beint undir þá umboð
- Hverjum hlekk í keðjunni fylgir framsal valds frá umbjóðanda til „fulltrúa“ en handhafi valdsins á hverjum tíma er ábyrgur gagnvart umbjóðanda sínum um meðferð þess
- Byggir á trausti, aðhaldi og eftirliti
- Hver og einn er fyrst og fremst þjónn almennings

Ábyrgðarmörk kjörinna fulltrúa  
og bæjarstjóra/sviðsstjóra

Sex meginreglur

- 1. Meginverkefni kjörinna fulltrúa og nefndarmanna er að hlutast til um framkvæmd stefnu með samþykktum í bæjarstjórn og á nefndafundum
- Allar ákvarðanir eru teknar hjá fjölskipuðu stjórnvaldi, - á boðuðum fundum bæjarstjórnar, bæjarráðs og fastanefnda
  - Stefnumarkandi umræða um málefni bæjarins
  - Ákvarðanataka um málefni bæjarins
    - Starfs-, fjárhags- og skipulagsáætlanir
    - Ákveða stjórnskipan bæjarins
  - Reglusetning og gjaldskrárákvarðanir
  - Eftirlitshlutverk
  - Undirbúningsvinna, leita ráðgjafar og upplýsinga

- 2. Bæjarstjóri og sviðsstjórar bera ábyrgð á að dagleg starfsemi sé skv. samþykktri stefnu bæjarstjórnar og ákvörðunum bæjarstjórnar og ráða í hverjum málaflokki fyrir sig > Koma ákvörðunum í framkvæmd
  - Virða lýðræðislegt umboð kjörinna fulltrúa
  - Vinna við hefðbundin verkefni á sínu sviði
  - Starfa skv. samþykktri stefnu bæjarstjórnar
  - Halda sig innan samþykkrar fjárhagsáætlunar
  - Vinna skv. samþykktri starfsáætlun
  - Vinna eftir ákvörðunum bæjarstjórnar og ráða



- 3. Kjörnir fulltrúar og nefndarmenn hafa sem einstaklingar ekki boðvald yfir starfsmönnum bæjarins
- “Girðing” → Í hliðinu stendur bæjarstjóri
- Bæjarstjórn ræður bæjarstjóra til þess að annast framkvæmd ákvarðana bæjarstjórnar og verkefni sveitarfélags
- Bæjarstjóri er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins
  - Sjá lýsandi dæmi um samkipti í reglum Kópavogsbæjar um ábyrgðarmörk

## **Um samskipti kjörinna fulltrúa og starfsmanna**

Bæjarstjóri er yfirmaður stjórnarsýslu bæjarins og alls starfsliðs. Einstakir, kjörnir fulltrúar hafa ekki umboð til að gefa starfsmönnum fyrirmæli og skulu ekki hafa bein áhrif á störf þeirra eða ákvarðanir. Tengill kjörinna fulltrúa við starfsmenn bæjarins er bæjarstjóri og sviðsstjóri hvers sviðs. Samskipti kjörinna fulltrúa og stjórnarsýslu skulu miðast við skilgreinda tengiliði hvers málaflokks, nema sérstaklega sé kveðið á um annað með sérstökum samþykktum nefnda og ráða bæjarins, enda skuli það tengjast afmörkuðum verkefnum sem eru í vinnslu. Kjörnum fulltrúum er óheimilt að reka erindi bæjarbúa við einstaka starfsmenn og vilji kjörinn fulltrúi koma máli í farveg skal það gert innan viðkomandi nefndar eða fyrir milligöngu bæjarstjóra eða viðkomandi sviðsstjóra í samráði við bæjarstjóra.

Bæjarfulltrúum og nefndarmönnum er óheimilt að kalla eftir upplýsingum um einstaka mál nema í samráði við bæjarstjóra og viðkomandi sviðsstjóra. Óski bæjarfulltrúar eftir sérstökum upplýsingum um tiltekin mál skal hann fylgja verklagsreglum vegna aðgengis bæjarfulltrúa að gögnum Kópavogsbæjar.

Starfsmönnum er óheimilt að leita til kjörinna fulltrúa varðandi málefni sem lítur að launakjörum og starfsumhverfi, enda eru kjörnir fulltrúar ekki yfirmenn stjórnarsýslunnar.

- 4. Bæjarstjóri og sviðsstjórar eru tengiliðir kjörinna fulltrúa við daglega starfsemi
- Kjörnir fulltrúar fara ekki neðar í stjórnendalagið til að afla upplýsinga, m.a. vegna eftirlits með starfseminni
- Bæjarstjóri og sviðsstjórar geta vísað beiðnum kjörinna fulltrúa til forstöðumanna sinna

- 28. gr. sv.stj.1. Aðgangur að gögnum
- Vegna starfa sinna í sveitarstjórn á sérhver sveitarstjórnarmaður rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnarsýslu sveitarfélags og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar í sveitarstjórn
- Sveitarstjórnarmaður skal eiga eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum sveitarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi sveitarfélagsins og rekstur
- Sveitarstjórn skal í samþykkt um stjórn sveitarfélags mæla nánar fyrir um rétt

- **21. gr. bms. Aðgangur að gögnum**

- Vegna starfa sinna í bæjarstjórn á sérhver bæjarfulltrúi rétt á að kynna sér gögn og upplýsingar sem fyrir liggja í stjórnarsýslu bæjarfélagsins og varða málefni sem komið geta til umfjöllunar í bæjarstjórn.
- Bæjarfulltrúi skal eiga eðlilegan aðgang að skrifstofu og stofnunum bæjarfélagsins í þeim tilgangi að kynna sér starfsemi bæjarfélagsins og rekstur.
- **Óski bæjarfulltrúi gagna skal hann beina því til bæjarstjóra og viðkomandi sviðsstjóra, sem veita honum afrit af gögnum og upplýsingum.**
- Séu gögn viðamikil eða undanþegin upplýsingarétti almennings er heimilt að ákveða að afhending gagna fari fram á bæjarskrifstofu í tiltekinn tíma, en að gögn verði ekki afhent utan bæjarskrifst.
- Varði málefni viðkvæma persónulega hagi einstaklings sem ekki er til umfjöllunar í bæjarstjórn er heimilt að neita um afhending gagna og upplýsinga.

# Samantekt á meginreglum 1-4

- 1. Kjörnir fulltrúar taka ákvarðanir á fundum bæjarstjórnar og ráða
- 2. Kjörnir fulltrúar hafa eftirlit með því að stjórnarsýslan framkvæmi ákvarðanir þeirra, en tengiliðir eftirlits eru bæjarstjóri og sviðsstjórar
- 3. Bæjarstjóri og sviðsstjórar bera ábyrgð á daglegri starfsemi
- 4. Kjörnir fulltrúar hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum bæjarins og er óheimilt að gefa þeim fyrirmæli og hafa bein áhrif á störf þeirra og ákvarðanir
- 5. Kjörnum fulltrúum er óheimilt að reka erindi bæjarbúa við einstaka starfsmenn. Setja skal slík mál í farveg hjá nefndum eða til bæjarstjóra
- 6. Starfsmönnum er óheimilt að leita til kjörinna fulltrúa, m.a. vegna launakjara og starfsumhverfis
- 7. Starfsmenn/stjórnendur leita til næsta yfirmanns en ekki kjörinna fulltrúa, vegna fyrirspurna um ákvarðanir kjörinna fulltrúa

- 5. Nýtt ráðgjafarákvæði í 6. mgr. 50. gr. bms.
- Bæjarstjóri og sviðsstjórar skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita kjörnum fulltrúum upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að kjörnir fulltrúar geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun

**Hlutverk bæjarstjóra**

Bæjarstjóri er æðsti yfirmaður annars starfsliðs sveitarfélagsins. Hann skal sjá um að stjórnslá sveitarfélagsins samræmist lögum, samþykktum og viðeigandi fyrirmælum yfirmanna.

Bæjarstjóri skal sitja fundi bæjarstjórnar. Þar hefur hann málfrelsi, tillögurétt og rétt til bókana en ekki atkvæðisrétt nema hann sé jafnframt kjörinn fulltrúi í bæjarstjórn. Hann hefur jafnframt rétt til setu á fundum nefnda og ráða sem bæjarstjórn skipar.

Bæjarstjóri skal sjá um að fundir bæjarstjórnar, bæjarráðs og annarra nefnda bæjarstjórnar séu vel undirbúnir, m.a. í þeim tilgangi að mál sem þar eru afgreidd séu vel upplýst. Hann sér einnig um að ákvarðanir þær sem teknar eru af hálfu bæjarstjórnar og annarra nefnda komist til framkvæmda, hafi bæjarstjórn ekki falið það öðrum.

Bæjarstjóri er prókúruhafi Akureyrarkaupstaðar. Honum er heimilt að veita öðrum starfsmönnum sveitarfélagsins prókúru að fengnu samþykki bæjarráðs. Prókúruhafar skulu vera fjár síns ráðandi.

Bæjarstjóri undirritar skjöl varðandi kaup og sölu fasteigna sveitarfélagsins, lántökur og ábyrgðir, svo og önnur skjöl sem fela í sér skuldbindingar eða ráðstafanir sem samþykki bæjarstjórnar þarf til.

Bæjarstjóri og sviðsstjórar skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita kjörnum fulltrúum upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að kjörnir fulltrúar geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun.

Ákvæði þetta á jafnframt við um ráðgjöf sviðsstjóra stoðþjónustu, s.s. sviðsstjóra stjórnslu- og fjársýslusviðs og bæjarlögmanns/persónuverndarfulltrúa til annarra sviðsstjóra.



# Dæmi

- Upplýsingar sem byggjast á staðreyndum, svo kjörnir fulltrúar geti sinnt lögbundnu hlutverki
  - Sviðsstjóri fjársýslusviðs veitir formanni bæjarráðs upplýsingar sem byggjast á staðreyndum svo formaður bæjarráðs geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu
- Ráðgjöf sem byggist á faglegu mati svo kjörnir fulltrúar geti sinnt stefnumótun
  - Bæjarstjóri/bæjarlögmaður veitir forseta bæjarstjórnar ráðgjöf sem byggist á faglegu mati á valkostum þannig að forseti bæjarstjórnar geti sinnt stefnumótunarhlutverki sínu

- 6. Bæjarstjóri og sviðsstjórar taka ekki pólitískar ákvarðanir, en ráðgjöf þeirra getur beinst að mati á því hvaða pólitíska stefna eða ákvörðun gagnast best m.v.t. laga og málefnalegra og lögmætra sjónamiða

- **Sjá 20. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 og athugasemdir í greinargerð með lagafrumvarpi**

Ráðherra skal leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu lögum samkvæmt.

Starfsmenn ráðuneyta skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að hann geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun.

# Hvað felst í ráðgjöf til pólítískra fulltrúa skv. 6. mgr. 50. gr. bms?

- Ráðherra = kjörnir fulltrúa Starfsmenn ráðuneyta = bæjarstjóri og sviðsstjórar
- Ráðgjöf faglegra starfsmanna ráðuneyta er nauðsynleg forsenda fyrir hefðbundinni ráðherrastjórnarsýslu
- 1. Ráðgjöf til ráðherra beinist að framkvæmd hefðbundinna stjórnarsýsluverkefna
- 2. Ráðgjöf til ráðherra þarf einnig að beinast að pólítískri stefnu og fyrirsvari ráðherrans

# Af hverju þarf ráðgjöf að beinast að pólitískri stefnu?

- Það er ekki auðvelt að skilja á milli hins pólitíska hlutverks og þess hlutverks er lýtur að framkvæmd daglegrar stjórnsýslu
- Ráðgjöf hvað varðar pólitík þarf að vera fagleg og skyldi almennt beint að því að ráðherra geti sinnt starfi sínu innan ramma laga og stjórnarskrár og um val á leiðum sem eru færar samkvæmt því
- Hér geta orðið árekstrar...

# Árekstrar: „en þá kemur borgarlögmaður...“

- Úr viðtali við Björk Vilhelmsdóttur, fyrrv. borgarfulltrúa:
- „Mér finnst embættismenn ráða mjög miklu í kerfinu, það er alltaf lögfræðin sem ræður. Okkur langar oft að gera eitt og annað en lögfræðin segir: nei, það má ekki. Þið verðið að gæta meðalhófs, jafnræðisreglu, sveitarstjórnarlaga,“ útskýrir Björk.
- „Það er margt sem mann langar að gera en þá kemur borgarlögmaður, og ég hef ekkert á móti henni persónulega, og segir: Heyrðu, jafnræðisregla stjórnarsýslulaganna kemur í veg fyrir að þú getir veitt fjármagn til þessa verkefnis.“
- Um sviðstjóra velferðarsviðs:
- „Hann er lögfræðingur sem leggur áherslu á að vinna á grundvelli laga, en stundum pirra lögin mig svo. Ég læt hann stundum heyra það!“ *Vísir, 11. september 2015*

- Það er vandasamt að útfæra það hlutverk starfsmanna ráðuneyta í lögum að veita ráðgjöf
- 1. Hér gilda almennar viðmiðunar- og vísireglur um hlýðni- og hollustuskyldur starfsmanna ráðuneytanna
  - (Slíkar skyldur eru gagnkvæmar skv. siðarreglum kjörinna fulltrúa
  - Í störfum sínum skulu kjörnir fulltrúar koma fram af drengskap og háttvísi og sýna starfsmönnum sveitarfélagsins fulla virðingu í ræðu, riti og framkomu)
- 2. En jafnframt verður að tryggja stöðu starfsmanna til að láta ráðherra í té fagleg ráð og neita að fylgja ólögætum ákvörðunum
  - Sjá dæmi í reglum Kópavogsbæjar um ábyrgðarmörk

- h. Verði stjórnandi eða starfsmaður var við að reynt sé að hafa áhrif á innihald umsagnar, fái fyrirmæli sem eru ólögleg eða brjóti í bága við siðferðiskennd hans og fagleg sjónarmið er honum skylt að láta ekki undan slíkum þrýstingi og bregðast við. Sama á við verði starfsmaður var við ólöglega starfsemi eða ákvarðanir, sem brjóta í

---

bága við ákvarðanir bæjarráðs/bæjarstjórnar eða ofangreindar siðareglur Kópavogsbæjar. Í slíkum tilvikum skal viðkomandi stjórnandi snúa sér til innri endurskoðanda bæjarfélagsins.

- Starfsmenn verða að virða lýðræðislegt umboð ráðherra, en á sama tíma þarf að tryggja starfsmönnum viðunandi aðstöðu til að koma á framfæri faglegum og réttmætum athugasemdum og ráðleggingum og heimildir til að neita að framkvæma skýrlega ólögmæt fyrirmæli
  - Starfsmönnum verður almennt ekki vikið úr starfi eða þeir látnir sæta áminningu, ef þeir neita að framkvæma ólögmæt fyrirmæli
  - (Ef starfsmenn telja að ráðherra fari gegn lögmætum ráðleggingum þeirra, láta þeir bóka minnisblað í viðkomandi máli í skjalakerfinu)



# Umboðsmaður Alþingis: Skipan dómara í Landsrétt

- Bréf UA til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþ. 2. mars 2018
- UA kallaði eftir upplýsingum um hvaða starfsmenn ráðuneytisins hefðu látið ráðherra í té ráðgjöf
- Ráðuneytið upplýsti hvaða starfsmenn hefðu aðstoðað ráðherra við málið og veitt ráðgjöf, sem og hvaða ábendingar og ráðgjöf hafi þar komið fram
- UA segir ljóst að ráðherra hafi fengið ráðgjöf starfsmanna í samræmi við lög in en bætir við að þótt lagaákvæðið mæli ekki fyrir um hvernig ráðherra beri að haga athöfnum sínum og ákvörðunum á grundvelli ráðgjafarinnar er þó rétt að minna á að ráðherra **skal** leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir hans séu lögum samkvæmt og einnig að kveðið sé á um skyldu starfsmanna ráðuneyta til að veita slíka ráðgjöf

- Það eru ákveðin mörk á þeirri faglegu ráðgjöf sem starfsmönnum verður gert að láta ráðherra í té
- Gæta þarf þess að starfsmenn taki ekki þátt í aðgerðum ráðherra sem beinlínis lúta að pólitískri stöðu hans í aðdraganda kosninga
- Gæta þarf þess að starfsmenn taki ekki þátt í athöfnum eða ákvörðunum sem beint er að innra flokkstarfi í þeim flokki er ráðherra tilheyrir
  - (Stjórnendur verða að gæta að því að verða ekki já-menn meirihlutans/kjörinna fulltrúa!)

- Bæjarstjóri og sviðsstjórar **skulu** í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita kjörnum fulltrúum upplýsingar og ráðgjöf...
- Skylduákvæði
  - Ekki aðeins að svara fyrirspurnum
  - Einnig að ráðleggja að eigin frumkvæði
    - Gera viðvart ef ákvörðun í máli mun/hefur byggst á röngum upplýsingum um staðreyndir eða lagalegur grundvöllur ákvörðunar var eða er veikur
- Skylda og ábyrgð sviðsstjóra er mismunandi rík eftir fagþekkingu þeirra

# 7. mgr. 50. gr. bms.

- Bæjarstjóri og sviðsstjórar skulu í samræmi við stöðu sína og hlutverk veita kjörnum fulltrúum upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum þannig að kjörnir fulltrúar geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og stefnumótun
- Ákvæði þetta á jafnframt við um ráðgjöf sviðsstjóra stoðþjónustu, s.s. sviðsstjóra stjórnarsýslu- og fjársýslusviðs og bæjarlögmanns/persónuverndarfulltrúa til annarra sviðsstjóra

# Sambúð stjórnámamannsins og starfsmanna stjórnsýslunnar

- Sambúð sem ekki verður slitið
- Það þarf að hlúa að sambúðinni
- Bera virðingu og virða skoðanir, hlutverk og verkefni hvors aðila

# Ábyrgðarmörk kjörinna fulltrúa og bæjarstjóra/sviðsstjóra

- **Kjörnir fulltrúar**
- Fara með stjórn bæjarins
- Móta stefnu með starfs-, skipulags- og fjárhags-áætlun
- Setja reglur og taka ákvarðanir um gjaldskrár
- Eftirlitshlutverk með starfsemi bæjarins
- Leita ráðgjafar hjá bæjarstjóra og sviðsstjórum
- Ráða bæjarstjóra
- **Bæjarstj./sviðsstjórar**
- Framkvæma og framfylgja stefnu
- Ábyrgð á að dagleg starfsemi sé skv stefnu
- Bæjarstjóri ræður sviðsstjóra til starfa
- Bæjarstjóri m. boðvald yfir sviðsstjórum
- Tengiliðir bæjarins við kjörna fulltrúa
- Veitar kjörnum fulltrúum ráðgjöf og upplýsingar