

Reykjavík, 3. apríl 2017  
R14090127  
100  
HBL/bp

Borgarráð

***Tillaga forsætisnefndar að staðsetningu umboðsmanns borgarbúa***

Á fundi forsætisnefndar var lögð fram tillaga forsætisnefndar, dags. 14. mars 2017, um umboðsmann borgarbúa, stjórnskipulega stöðu embættisins og samstarf á sviði eftirlits með stjórnarsýslu Reykjavíkurborgar ásamt fylgigögnum.

Forsætisnefnd samþykkti tillöguna og vísaði henni til borgarráðs.

Helga Björk Laxdal  
e.u.

Hjálagt:  
Tillaga forsætisnefndar, dags. 14. mars 2017

## Forsætisnefnd

14. mars 2017

Tillaga forsætisnefndar um umboðsmann borgarbúa, stjórnskipulega stöðu embættisins og samstarf á sviði eftirlits með stjórnýslu Reykjavíkurborgar:

Lagt er til að festa í sessi embætti umboðsmanns borgarbúa, sem sett var á laggirnar í tilraunaskyni með samþykkt borgarstjórnar 22. maí 2012 og framlengt árið 2014. Umboðsmaður borgarbúa verði sérstök eining í skipuriti Reykjavíkurborgar og með sjálfstæðan fjárhag. Umboðsmaður heyri stjórnskipulega undir stjórnkerfis- og lýðræðisráð og skili ráðinu skýrslu árlega um starfsemi sína á liðnu almanaksári, eigi síðar en 15. september ár hvert. Umboðsmaður skal ráðinn til starfa af borgarráði og er sjálfstæður í störfum sínum gagnvart allri stjórnýslu Reykjavíkurborgar og óháður fyrirmælum um einstök mál.

Endurskoða skal samþykkt fyrir umboðsmann borgarbúa í samræmi við tillögu þessa en einnig til þess að opna fyrir aukið samstarf umboðsmanns borgarbúa og innri endurskoðunar. Jafnframt skal endurskoða samþykkt stjórnkerfis- og lýðræðisráðs, starfslýsingu umboðsmanns borgarbúa og setja verklagsreglur um samskipti umboðsmanns við stjórnkerfis- og lýðræðisráð til að tryggja óhæði hans gagnvart ráðinu og skilgreina hvernig samskiptum hans við ráðið skuli háttáð. Skal þeirri vinnu lokið fyrir 1. september nk.

Greinargerð:

Embætti umboðsmanns borgarbúa var sett á laggirnar á grunni samþykktar borgarstjórnar 22. maí 2012. Ingi B. Poulsen lögfræðingur var í kjölfarið ráðinn í embættið og tók til starfa 1. mars 2013. Verkefnið var í upphafi tilraunaverkefni og var framlengt með samþykkt borgarstjórnar í september 2014. Margir hafa leitað til umboðsmanns borgarbúa með ábendingar, athugasemdir og kvartanir vegna þjónustu og stjórnýslu Reykjavíkurborgar á starfstíma embættisins, eins og rakið er í fyrirliggjandi áfangaskýrslu umboðsmanns frá árinu 2014. Það er mat tillöguflytjenda að starfsemi umboðsmanns borgarbúa sé mikilvæg og hafi haft í för með sér úrbætur á stjórnýslu- og þjónustu Reykjavíkurborgar og aukið réttaröryggi borgaranna í samskiptum við Reykjavíkurborg. Því er mikilvægt að festa starfsemi embættisins í sessi eins og hér er lagt til.

Embættið hefur frá upphafi heyrt stjórnskipulega undir forsætisnefnd og embættið sjálft tilheyrt skrifstofu borgarstjórnar fjárhagslega. Þegar tilraunaverkefnið var framlengt árið 2014 var forsætisnefnd falið að vinna að nánari skilgreiningu fyrir starfsemi umboðsmanns og gera tillögu að framtíð embættisins. Tillaga um framtíðarfyrirkomulag embættisins var til umræðu í borgarstjórn í september á síðasta ári og var málinu í kjölfarið vísað til nánari skoðunar í borgarráði. Málið hefur í kjölfarið verið til umfjöllunar í kjölfarið, m.a. hjá forsætisnefnd, með aðkomu umboðsmanns borgarbúa, auk þess sem leitað var til innri endurskoðanda varðandi mögulegt samstarf og samvinnu milli þessara tveggja eininga til framtíðar litið. Þá hafa þessar

tillögur verið yfirfarnar af borgarritara. Í þessari vinnu hefur verið horft til ýmissa atriða, þar á meðal stjórnskipulegrar stöðu embættisins til þess að tryggja eins og kostur er óhæði embættisins gagnvart æðstu stjórn borgarinnar bæði í ásýnd og reynd. Hafa í því skyni nokkrir kostir verið skoðaðir en niðurstaðan sú sem í tillögu þessari greinir.

Eins og framangreind tillaga ber með sér er lagt til að borgarstjórn samþykki að festa í sessi embætti umboðsmanns borgarbúa, sem sett var á laggirnar í tilraunaskyni með samþykkt borgarstjórnar 22. maí 2012 og framlengt árið 2014. Tilgangur embættisins verði áfram að styrkja tengsl milli borgarbúa og borgarkerfis og stuðla að auknu réttaröryggi borgarbúa í tengslum við stjórnsýsluframkvæmd og þjónustu Reykjavíkurborgar. Það gerir umboðsmaður borgarbúa með því að hafa eftirlit með stjórnsýslu Reykjavíkur og tryggja rétt borgarbúa gagnvart Reykjavíkurborg. Skal hann gæta þess að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnsýslunni og hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Umboðsmaður borgarbúa skal auðvelda borgarbúum, einstaklingum jafnt sem lögaðilum og öðrum þeim sem eiga samskipti við Reykjavíkurborg að koma kvörtunum sínum og athugasemdum á framfæri, með það að markmiði að tryggja réttaröryggi þeirra.

Umboðsmaður borgarbúa er eins og áður sjálfstæður í störfum sínum og að öllu leyti óháður fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. borgarstjórn, og nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, þ.m.t. borgarstjóra. Umboðsmaður borgarbúa heyrir samkvæmt tillögunni stjórnskipulega undir stjórnskipunar- og lýðræðisráð og skilar ráðinu skýrslu árlega um starfsemi sína á liðnu almanaksári eigi síðar en 15. september ár hvert. Hann er ráðinn til starfa af borgarráði og er embættið sérstök eining í skipuriti Reykjavíkurborgar, hliðstætt innri endurskoðun, og með sjálfstæðan fjárhag samkvæmt ákvörðun borgarstjórnar hverju sinni.

Lagt er til að endurskoða skuli samþykkt fyrir umboðsmanns borgarbúa til samræmis við þessa tillögu auk þess sem þar verði opnað verði fyrir aukið samstarf umboðsmanns borgarbúa og innri endurskoðunar. Markmiðið með því er að styrkja og efla eftirlitshlutverk beggja aðila og tryggja sem besta nýtingu þeirra fjármuna sem varið er til eftirlits með stjórnsýslu Reykjavíkurborgar. Jafnframt skal endurskoða samþykkt stjórnkerfis- og lýðræðisráð, starfslýsingu umboðsmanns borgarbúa og setja verklagsreglur um samskipti umboðsmanns við stjórnkerfis- og lýðræðisráð til þess að tryggja óhæði hans gagnvart ráðinu og skilgreina hvernig samskiptum hans við ráðið skuli háttað.

Í þeirri umræðu sem fram fór í borgarstjórn á síðasta ári var sérstaklega horft til þess hvernig unnt væri að tryggja óhæði embættis umboðsmanns borgarbúa. Fyrirliggjandi tillaga felur það í sér að umboðsmaður borgarbúa er sjálfstæður í störfum sínum og að öllu leyti óháður fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. borgarstjórn, og nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum sínum gagnvart allri stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, þ.m.t. borgarstjóra. Í því felst að enginn getur haft áhrif á það hvaða mál umboðsmaður tekur til meðferðar eða hvaða tókum hann tekur einstök mál. Tillagan felur í sér að að embættið heyri stjórnskipulega og fjárhagslega undir stjórnskipunar- og

lýðræðisráð. Í því felst að umboðsmaður skilar skýrslu ár hvert til ráðsins og kemur þar til fundarreglubundið til að ræða einstök mál eða starfsemi embættisins almennt. Stjórnkerfis- og lýðræðisráð hefur það hlutverk m.a. að sjá til þess að einstakar ábendingar umboðsmanns fái viðeigandi skoðun og meðferð innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar. Tillagan gerir ráð fyrir að umboðsmaður borgarbúa verði ráðinn til starfa af borgarráði og embættið verði sérstök eining í skipuriti Reykjavíkurborgar, hliðstætt innri endurskoðun. Í því felst að borgarstjóri fer með agavald gagnvart umboðsmanni borgarbúa vegna mögulegra brota í starfi sem og vegna ýmissa praktískra atriða er snúa að starfstengdum atriðum (sumarleyfi o.þ.h.), en hefur eins og áður sagði enga aðkomu að faglegri stjórnun starfseminnar, forgangsörðun eða vali á verkefnum. Loks felst í tillöggunni að umboðsmaður borgarbúa verði með sjálfstæðan fjárhag samkvæmt ákvörðun borgarstjórnar hverju sinni.

Í þeirri skoðun á framtíðarskipulagi og fyrirkomulagi á starfsemi embættisins sem hefur verið í gangi að undanfögnu hefur verið horft til mögulegs samstarfs umboðsmanns borgarbúa og innri endurskoðunar. Innri endurskoðun gegnir eins og kunnugt er því hlutverki fyrir hönd borgarstjórnar að fylgjast reglulega með skipulagi og virkni innra eftirlits og fara með fjármála- og stjórnsýslueftirlit hjá Reykjavíkurborg í umboði borgarráðs. Innri endurskoðun nýtur sambærilegs sjálfstæðis gagnvart borgarstjórn og borgarstjóra og umboðsmaður borgarbúa samkvæmt þessari tillögu. Góðar forsendur eru því til þess að mæla fyrir um aukið samstarf og samvinnu umboðsmanns borgarbúa og innri endurskoðunar, m.a. í tengslum við húsnæði, fundaaðstöðu, símsvörun og skjalavörslu en einnig vegna faglegrar samstarfs og mögulegrar skörunar á atriðum sem til skoðunar kunna að vera hjá báðum aðilum. Þess vegna er hér lagt til að opnað verði fyrir aukið samstarf og samvinnu þessara aðila um bæði almenn atriði á borð við húsnæðis- og skrifstofuþjónustu sem og fagleg málefni.

Eins og rakið er í fyrirliggjandi skýrslum umboðsmanns borgarbúa hafa fjölmargir leitað til embættisins á starfstíma þess. Fjöldi starfsmanna embættisins hefur verið í lágmarki og á tímabilinu einungis einn til tveir starfsmenn verið þar í starfi auk umboðsmanns. Til þess að embættið geti sinnt verkefnum sínum er nauðsynlegt að þar verði að lágmarki starfandi einn lögfræðingur auk umboðsmanns, sem og starfsmaður sem sinni símsvörun og öðrum almennum skrifstofustörfum.

Endurskoða þarf samþykkt fyrir umboðsmanns borgarbúa til samræmis við þessa tillögu og er lagt til að sú vinna hefjist í stjórnkerfis- og lýðræðisráði í samvinnu við umboðsmann borgarbúa. Einnig þarf að endurskoða starfslýsingu umboðsmanns samhliða þeirri vinnu sem og samþykkt fyrir stjórnkerfis- og lýðræðisráð. Loks þarf að setja verklagsreglur um samskipti umboðsmanns við stjórnkerfis- og lýðræðisráð til þess að tryggja óhæði hans gagnvart ráðinu og skilgreina hvernig samskiptum hans við það skuli háttað. Skal þeirri vinnu allri lokið fyrir 1. september nk. Unnið verður að gerð fjárhagsáætlunar næsta árs í samræmi við þessa tillögu, þar á meðal til þess að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði embættis umboðsmanns innan stjórnkerfisins.

## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Forsætisnefnd

**Sendandi:** Borgarlögmaður

---

### *Staðsetning umboðsmanns borgarbúa*

Með tölvupósti skrifstofu borgarstjórnar, dags. 21. nóvember sl., var óskað umsagnar borgarlögmanns um svohljóðandi tillögu um staðsetningu umboðsmanns borgarbúa, sem lögð var fram á fundi forsætisnefndar 2. september 2016:

*Lagt er til að embætti umboðsmanns borgarbúa verði sérstök eining í skipuriti Reykjavíkurborgar, með sjálfstæðan fjárhag frá 1. janúar 2017 og að umboðsmaður starfi í umboði stjórnkerfis- og lýðræðisráðs sem er jafnframt falið að endurskoða gildandi samþykkt um umboðsmann borgarbúa. Umboðsmaður verður ráðinn af borgarráði að fenginni tillögu stjórnkerfis- og lýðræðisráðs.*

Hinn 22. maí 2012 samþykkti borgarstjórn að stofnað yrði tímabundið embætti umboðsmanns borgarbúa er skyldi leiðbeina íbúum í samskiptum þeirra við embætti og stofnanir borgarinnar og veita þeim ráðgjöf um rétt sinn. Umboðsmaður borgarbúa skyldi hafa sjálfstæða stöðu, heyra stjórnskipulega undir forsætisnefnd og vera staðsettur á skrifstofu borgarstjórnar. Hinn 16. september 2014 samþykkti borgarstjórn að tilraunaverkefni um umboðsmann borgarbúa yrði framlengt um átján mánuði og fól forsætisnefnd, á þeim tíma, að vinna að nánari skilgreiningu fyrir starfsemi umboðsmanns og gera tillögu um framtíð embættisins með vísan til umfjöllunar í áfangaskýrslu umboðsmanns borgarbúa. Í tilvitnaðir áfangaskýrslu kom fram sú afstaða umboðsmanns borgarbúa að tryggja þurfi sjálfstæða stjórnskipulega stöðu embættisins og úthlutun sjálfstæðs fjárhagsramma sem dugi til að halda uppi þeirri starfsemi og vinna að þeim verkefnum sem embættinu ber að sinna.

Hinn 2. september 2016 var framangreind tillaga um staðsetningu umboðsmanns borgarbúa lögð fram á fundi forsætisnefndar og jafnframt óskað umsagnar stjórnkerfis- og lýðræðisráðs um tillöguna. Hinn 16. september 2016 var lögð fram umsögn stjórnkerfis- og lýðræðisráðs frá 12. september 2016, þar sem ráðið lýsti sig jákvætt fyrir tillögunni.

Undirrituð tekur undir með þeirri skoðun umboðsmanns borgarbúa að mikilvægt sé að sjálfstæð stjórnskipuleg staða umboðsmanns borgarbúa sé tryggð. Undirrituð deilir hins vegar ekki þeirri skoðun umboðsmanns borgarbúa að þar með geti umboðsmaður borgarbúa ekki heyrt stjórnskipulega undir einstaka stjórnendum Reykjavíkurborgar. Innan stjórnkerfis

Reykjavíkurborgar eru til dæmi um embættismenn og stofnanir, sem eru faglega sjálfstæðar þótt þær heyri stjórnskipulega undir sviðsstjóra nánar tilgreindra fagsviða. Má þar sem dæmi nefna Barnavernd Reykjavíkur, sem er sjálfstæð eining innan velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Skýrustu dæmin eru þó annars vegar byggingarfulltrúinn í Reykjavík og hins vegar Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, en báðir þessir aðilar hafa eftirlit með nánar tiltekinni starfsemi Reykjavíkurborgar og lúta í þeim efnum ekki fyrirmælum yfirmanns, heldur njóta faglegs sjálfstæðis. Báðir þessir aðilar starfa innan umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar og heyra stjórnskipulega undir sviðsstjóra. Faglegu sjálfstæði þessara aðila hefur ekki verið talið ógnað með því fyrirkomulagi.

Þrátt fyrir að það sé þekkt innan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar að aðilar, sem eftirlit hafa með tilteknum þáttum í starfsemi og stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, heyri stjórnskipulega undir aðra aðila í stjórnsýslu borgarinnar, verður ekki hjá því litið að óhæði í ásýnd er mikilvægt ef embætti umboðsmanns borgarbúa á að njóta trausts og þannig skila þeim árangri sem ætlast er til. Þar sem umboðsmanni borgarbúa er ætlað að hafa eftirlit með stjórnsýslu Reykjavíkurborgar, nær án takmarkana, kann að vera nauðsynlegt, vegna mikilvægis óhæðis í ásýnd, að embættið standi utan hins almenna stjórnkerfis Reykjavíkurborgar þótt slíkt fyrirkomulag heyri til algjörar undantekningar. Einu dæmin um slíkar einingar í stjórnkerfi Reykjavíkurborgar eru skrifstofa borgarstjórnar, embætti borgarlögmanns og embætti innri endurskoðanda Reykjavíkurborgar. Undirrituð telur að vel geti farið á með því að umboðsmaður borgarbúa heyri undir stjórnkerfis- og lýðræðisráð frekar en forsætisnefnd eins og nú er. Samkvæmt samþykkt fyrir stjórnkerfis- og lýðræðisráð skal ráðið móta stefnu í stjórnkerfis- og lýðræðismálum. Það skal efla lýðræði í stjórnkerfinu, gera samráð vandaðra og auka þátttöku borgarbúa, auka aðgang að upplýsingum og gera þjónustu við borgarbúa skilvirkari, markvissari og sýnilegri. Þessi verkefni ráðsins falla vel að verkefni umboðsmanns borgarbúa enda geta niðurstöður og ábendingar umboðsmanns borgarbúa leitt til breytinga á verkferlum, svo dæmi sé tekið, en skýrir verkferlar eru þýðingarmiklir svo tryggja megi skilvirka og markvissa þjónustu við íbúa. Þá geta ábendingar umboðsmanns borgarbúa auðveldlega gefið tilefni til þess að kostir tiltekins fyrirkomulags í stjórnsýslu Reykjavíkurborgar verði endurskoðaðir. Ekki aðeins má færa fyrir því gild rök að verkefni umboðsmanns borgarbúa falli vel að verksviði stjórnkerfis- og lýðræðisráðs og jafnvel betur en að verksviði forsætisnefndar heldur má telja líklegra, í ljósi þess að verkefni stjórnkerfis- og lýðræðisráðs eru enn í ákveðinni mótun, að ábendingar og athugasemdir umboðsmanns borgarbúa fengju þar meiri athygli en hjá forsætisnefnd en viðbúið er að athugasemdir umboðsmanns borgarbúa falli stundum í skuggann af aðalstarfi forsætisnefndar, þ.e. að skipuleggja starf borgarstjórnar.

Undirrituð tekur jafnframt undir þá afstöðu umboðsmanns borgarbúa að embættinu sé úthlutaður sjálfstæður fjárhagsrammi en slíkt er mikilvægt svo tryggja megi óhæði þess, bæði í verki og í ásýnd. Sjálfstæður fjárhagsrammi og sjálfstæð staða utan stjórnkerfis Reykjavíkurborgar kemur hins vegar ekki í veg fyrir að umboðsmaður borgarbúa deili aðstöðu með annarri einingu ef að öðru leyti er unnt að tryggja að slík ráðstöfun dragi ekki úr óhæði embættisins. Í ljósi smæðar embættisins og þeirra fjármuna sem ætlaðir eru til reksturs þess má í raun gera þá kröfu að allir kostir í þeim efnum séu kannaðir til hlítar svo fjármunirnir nýtist í reynd til eftirlits með stjórnsýslu borgarinnar en fari ekki í óþarfa yfirbyggingu og aðstöðusköpun. Undirritaðri þykir t.d. nærtækt að kanna hvort ekki fari vel á því að umboðsmaður borgarbúa verði staðsettur hjá innri endurskoðanda, sem fer m.a. með fjármála- og stjórnsýslueftirlit hjá Reykjavíkurborg, njóti þar faglegs sjálfstæðis, með sjálfstæða málaskrá en hafi aðgang að mannaðri skrifstofuaðstöðu án þess að óhæði

embættisins sé stefnt í hættu. Mætti jafnvel komast hjá því að bæta við fjórðu einingunni, sem stæði utan hins almenna stjórnkerfis Reykjavíkurborgar, með því að umboðsmaður borgarbúa væri ekki aðeins staðsettur hjá innri endurskoðanda heldur heyrði stjórnskipulega undir innri endurskoðanda en nyti faglegs sjálfstæðis með sama hætti og gildir um byggingarfulltrúa og Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur.

Kristbjörg Stephensen







## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Forsætisnefnd

**Sendandi:** Stjórnkerfis- og lýðræðisráð

---

***Umsögn stjórnkerfis- og lýðræðisráðs um tillögu forsætisnefndar, dags. 02. september 2016, um staðsetningu umboðsmanns borgarbúa***

Óskað var eftir umsögn stjórnkerfis- og lýðræðisráðs um tillögu forsætisnefndar, dags. 02. september 2016, um staðsetningu umboðsmanns borgarbúa. Umsögn stjórnkerfis- og lýðræðisráðs, sem samþykkt var á 43. fundi ráðsins þann 12. september 2016, er eftirfarandi:

Stjórnkerfis- og lýðræðisráð er jákvætt fyrir þeirri tillögu að umboðsmaður borgarbúa fái sérstakan stað sem sjálfstæð eining í skipuriti með sjálfstæðan fjárhagsramma. Þetta er lykilatriði í því að tryggja sjálfstæði embættisins. Einnig fer vel á því að umboðsmaður starfi í umboði stjórnkerfis- og lýðræðisráðs enda er ráðið fjölskipað stjórnvald og verkefni þess samrýmast vel verkefnum umboðsmanns. Samhliða endurskoðun á samþykkt fyrir umboðsmann borgarbúa þyrfti jafnframt að endurskoða samþykkt fyrir stjórnkerfis- og lýðræðisráð. Í gildandi samþykkt ráðsins er til dæmis kveðið á um að borgarstjóri geti falið ráðinu verkefni beint en slík tenging beint við borgarstjóra væri óheppileg í ljósi þess að umboðsmaður borgarbúa þarf að vera óháður borgarstjóra, bæði í reynd og í ásýnd. Einnig er mikilvægt að stjórnkerfis- og lýðræðisráð vinni náið með umboðsmanni borgarbúa að því að setja verklagsreglur sem tryggja óhæði hans og skilgreina hvernig samskiptum hans við ráðið skal háttáð.

Theódóra Sigurðardóttir

