

Reykjavík, 14. júní 2024

I. Málsvik

Árið 2021 barst umboðsmanni Alþingis kvörtun vegna tiltekinna launaákvæðana kjaranefndar Reykjavíkurborgar (hér eftir KNR). Af því tilefni óskaði umboðsmaður Alþingis upplýsinga um lagalegan grundvöll og hlutverk KNR, sér í lagi með hvaða hætti vald borgarstjórnar hefði verið framselt til nefndarinnar. Við athugun málsins kom í ljós að ekki hafi verið staðið réttilega að framsali valds til KNR til að ákveða launakjör embættismanna og forstöðumanna stofnana hjá Reykjavíkurborg. Nánar tiltekið hafði ekki verið kveðið á um valdframsalið með viðhlítandi hætti í samþykktum Reykjavíkurborgar eins og gerð er krafa um í 1. mgr. 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Í kjölfarið voru gerðar nauðsynlegar breytingar á samþykktum borgarinnar og kaus borgarstjórn fastanefnd, sem ber sama heiti, þ.e.a.s. kjaranefnd Reykjavíkurborgar (eða KNR), og er hennar hlutverk að fara með launaákvæðanir æðstu embættismanna hjá Reykjavíkurborg. Sjá í þessu sambandi samþykkt nr. 548/2022 um breytingu á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarskóp borgarstjórnar, nr. 1020/2019, með síðari breytingum, frá 28. apríl 2022.

Fyrir liggur að þegar KNR tók ákvörðun nr. 3/2020 hafði Reykjavíkurborg ekki staðið réttilega að málum við valdframsal til nefndarinnar, þ.á m. til töku umræddrar ákvörðunar. Af því leiðir að KNR var ekki á umræddum tíma bær til að taka þessa ákvörðun og því telst hún vera ógildanleg sökum valdþurrðar þeirrar kjaranefndar er tók hana.

II. Málsmeðferð

Með bréfi, dags. 13. mars 2024 var kjaranefndarröðuðum stjórnendum í starfi hjá Reykjavíkurborg sem og kjaranefndarröðuðum stjórnendum sem höfðu látið af störfum hjá Reykjavíkurborg, tilkynnt að KNR fyrirhugaði að afturkalla ákvörðun 3/2020 og hverjum og einum gefinn kostur á að koma sínum sjónarmiðum varðandi fyrirhugaða afturköllun á framfæri við nefndina. Þá var í sama bréfi tilkynnt að verði ákvörðun nr. 3/2020 afturkölluð liggi fyrir KNR að endurákvæða, þ.e. að taka nýja ákvörðun í stað ákvörðunar nr. 3/2020. Fyrirhuguð ákvörðunarorð endurákvörðunar voru birt stjórnendum með eftirfarandi skýringu:

„Til að auðvelda þér að meta hvort og þá hvaða andmælum þú hyggst koma á framfæri er hér að neðan að finna fyrirhugaða ákvörðun varðandi viðbótareiningakerfið sem með ákvörðun nr. 3/2020 var látin gilda um alla kjaranefndarraðaða stjórnendur Reykjavíkurborgar. Rétt er þó að taka fram að eðli málsins samkvæmt hefur á þessari stundu ekki verið tekin ákvörðun um niðurstöðuna. Hún verður fyrst tekin þegar öll andmæli liggja fyrir sem og önnur gögn og upplýsingar sem kunna að berast nefndinni.“

Með vísan til 13. gr. stjórnsýslulaga var ofangreindum aðilum gefinn kostur á að neyta andmælaréttar síns, bæði hvað varðar fyrirhugaða ákvörðun um afturköllun ákvörðunar 3/2020 og, yrði hún afturkölluð, þá ákvörðun sem yrði tekin í stað hennar um laun stjórnenda hjá Reykjavíkurborg. Óskað var eftir andmælum í einu lagi um báðar fyrirhugaðar ákvæðanir.

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

Í bréfi KNR frá 13. mars 2024 er tekið fram að áður en KNR tók ákvörðun nr. 3/2020 var sent út sérstakt upplýsingabréf, fundað var með ýmsum hagsmunaaðilum, þeim veittur andmælaréttur og ýmissa gagna aflað svo nefndin væri nægjanlega upplýst áður en ákvörðunin var tekin, sbr. 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga. Segir í bréfinu að fyrir KNR liggi því nú þegar fyrir eldri sjónarmið eða upplýsingar og gögn sem ákvörðun nr. 3/2020 byggði m.a. á. Óháð þeim sjónarmiðum telji KNR mikilvægt að gefa kost á andmælarétti við fyrirhugaða endurákvörðun, en komi ekkert nýtt fram komi til greina að KNR horfi til þeirra sjónarmiða og upplýsinga sem lágu fyrir við töku ákvörðunar nr. 3/2020.

Frestur sem var gefinn til andmæla voru 14 dagar frá móttöku bréfsins. KNR samþykkti beiðni um viðbótarfrest til og með 10. apríl 2024. Í kjölfarið var Félagi stjórnenda hjá Reykjavíkurborg tilkynnt að fyrirhuguð endurákvörðun og fyrirhuguð afturköllun ákvörðunar nr. 3/2020 myndi dragast og að vænta mætti niðurstöðu í maí. Með tölvupósti, dags. 31. maí var félaginu tilkynnt að KNR myndi þurfa að fresta ákvörðun í málinu vegna þess hvað verkefnið reyndist umfangsmikið. Kom fram að KNR stefndi að því að klára ákvarðanir í málinu fyrir miðjan júní.

KNR bárust 11 andmælabréf. Einstakir stjórnendur sendu bæði andmæli sem einstaklingar sem og sameiginlega frá sínu sviði og vísuðu jafnframt til sameiginlegrar umsagnar sem Félag stjórnenda hjá Reykjavíkurborg sendi fyrir hönd félagsmanna sinna ásamt andmælum frá töku ákvörðunar 3/2020. KNR fór ítarlega yfir öll sjónarmiðin sem bárust sem og eldri andmæli sem bárust á sínum tíma vegna heildarendurskoðunar á viðbótareiningakerfinu.

Andmæli einstakra stjórnenda ganga m.a. út á ósk um leiðréttingu á viðbótareiningum hjá þeim persónulega. KNR bendir sérstaklega á að andmælaréttur varðandi fyrirhugaða endurskoðun á ákvörðun nr. 3/2020 varðar endurskoðun á viðbótareiningakerfinu sem slíku. Þannig mun fyrirhuguð endurskoðun á ákvörðun nr. 3/2020 einungis lúta að sjálfu kerfinu. KNR mun hins vegar fara yfir hvert og eitt erindi í kjölfar fyrirhugaðrar endurskoðunar á ákvörðun nr. 3/2020 og afgreiða.

KNR tekur fyrst fyrir ákvörðun um afturköllun á ákvörðun nr. 3/2020 og í framhaldinu ákvarðar um endurákvörðun á ákvörðun nr. 3/2020, þar sem hin seinni er tekin í framhaldi af þeirri fyrri. Því er um tvær ákvarðanir að ræða.

III. Sjónarmið aðila

a. Sjónarmið aðila hvað varðar fyrirhugaða ákvörðun um afturköllun ákvörðunar nr. 3/2020

Hvað varðar fyrirhugaða ákvörðun KNR um afturköllun ákvörðunar 3/2020 þá bárust ein andmæli þar sem það sjónarmið kom fram að ekki væri talin þörf á því að afturkalla ákvarðanir KNR heldur væri nægilegt að eldri ákvarðanir væru staðfestar af þar til bæru stjórnvaldi. Að öðru leyti bárust engar athugasemdir vegna fyrirhugaðrar ákvörðunar KNR um að afturkalla ákvörðun nr. 3/2020 heldur var þvert á móti tekið undir með KNR um nauðsyn þess að afturkalla ákvörðun nr. 3/2020, með vísan til þess að KNR var ekki á umræddum tíma bær til að taka þessa ákvörðun og því teljist hún vera ógildanleg sökum valdpuðrðar þeirrar kjaranefndar er tók hana.

b. Sjónarmið aðila hvað varðar fyrirhugaða ákvörðun um endurákvörðun á ákvörðun nr. 3/2020.

Hvað varðar fyrirhugaða ákvörðun KNR um endurákvörðun, þ.e. að taka nýja ákvörðun í stað ákvörðunar nr. 3/2020 þá bárust ein andmæli þar sem það sjónarmið kom fram að ekki væri talin þörf á því að afturkalla ákvarðanir KNR heldur væri nægilegt að eldri ákvarðanir væru staðfestar af þar til bæru stjórnvaldi. Andmæli aðila snérust fyrst og fremst um efnislegt innihald fyrirhugaðrar endurákvörðunar á ákvörðun 3/2020 ásamt sjónarmiðum um frá hvaða tíma ákvörðunin eigi að gilda.

IV. Nánar um sjónarmið aðila hvað varðar efnislegt innihald fyrirhugaðrar endurákvörðunar nr. 3/2020

Það má skipta andmælum sem bárust KNR varðandi fyrirhugaða endurákvörðun á ákvörðun nr. 3/2020 að meginefni í tvennt, heildarendurskoðun á efnislegu innihaldi viðbótareiningarkerfisins annars vegar og gildistöku viðbótareiningarkerfisins hins vegar:

1. **Heildarendurskoðun á viðbótareiningarkerfinu.** Í andmælum er því beint til KNR að við efnislega endurákvörðun á ákvörðun nr. 3/2020 endurskoði nefndin í heild sinni viðbótareiningakerfið, viðmið þess, stig og vægi, þ.m.t. orðsporsáhættu.

• Vægi matsþátta

Gerð er athugasemd við það að gert sé ráð fyrir fjórum matsþáttum (setuskyldu í ráðum og nefndum, fjölda næstu undirmanna, umfangi og orðsporsáhættu) og að ekki sé hægt að ráða á hvaða grunni þessi skipting byggir. Hvergi komi fram hvort um hefðbundna viðurkennda álagspætti sé að ræða né ef svo er hvaðan sú flokkun komi. Ekki sé heldur fjallað um grundvöll tillögunnar hvað varðar innbyrðis vægi þessara þátta (40%/40%/20%) eða á hverju byggji sú tillaga að álagspættinum „umfang og orðsporsáhætta“ sé skipt í 10% umfang og 30% orðsporsáhætta.

KNR bendir á að vægi matsþátta er 40% fyrir setuskyldu stjórnenda í ráðum og nefndum, 20% fyrir fjölda næstu undirmanna, 5% fyrir umfang og 35% fyrir orðsporsáhættu.

Hvað varðar ákvörðun KNR um vægi hvers viðmiðs þá var sú ákvörðun tekin með hliðsjón af heildstæðu mati á viðbótareiningakerfinu og faglegum rökum sem hvert viðmið byggir á. Auk þess er litið til fylgni við grunnlaunaröðun og þess að hlutlægir matsþættir vegi þyngra en huglægir þ.e. að hlutlægir þættir vega samtals 65% á meðan huglægur þáttur vegur 35%.

• Setuskylda stjórnanda í ráðum og nefndum

Gerð er athugasemd við það að viðmið um álag sem fylgi pólitískri nálægð í starfi nái einungis til setuskyldu í ráðum og nefndum en ljóst sé að samskipti við pólitíska fulltrúa og þar með „pólitísk nálægð“ geti verið með ýmsum öðrum hætti en í gegnum setu í fastaráðum og nefndum. Þá er gerð athugasemd við mismunandi vægi nefnda og ráða og að ekki sé að finna neina skýringu á því hvað ræður þeirri flokkun. Eftirfarandi er dæmi sem nefnt er í andmælum um setuskyldu stjórnenda í ráðum og nefndum:

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

„Stjórnendur á umhverfis- og skipulagssviði vinna náið með umhverfis- og skipulagsráði. Þar eru fjölbreytt og krefjandi mál til umfjöllunar. Í ráðunum sitja borgarfulltrúar, þ.á.m. oddvitar borgarstjórnarflokka bæði í meirihluta og minnihluta. Umhverfis- og skipulagsráð fundar í hverri viku að jafnaði og þar eru teknar ákvarðanir í stórum og pólitískt umdeildum málum svo nálægð við kjörna fulltrúa er mikil. Það er því eðlilegt að setuskylda í þessum ráðum sé metin til jafns við setuskyldu í öðrum lykilráðum. Aftur á móti vekur furðu að þau sem reglulega þurfa að mæta, kynna mál og sitja fyrir svörum í ráðum fái ekkert greitt fyrir það ef ekki er um að ræða setuskyldu að fullu. Stjórnendur á umhverfis- og skipulagssviði þurfa t.d. reglulega að mæta í innkaupa- og framkvæmdaráð til að kynna og fá heimild til stórra verkefna. Þar fyrir utan er USK það svið borgarinnar sem er undantekningarlaust með mál á dagskrá borgarráðs í hverri viku. Það er ekki að sjá að tekið sé tillit til þess, en slíkar fundarmætingar geta verið krefjandi og eðlilegt að þær væru einnig metnar til eininga.“

Í andmælum aðila er eins og áður kemur fram gerð athugasemd við mismunandi vægi nefnda og ráða og að ekki sé að finna neina skýringu á því hvað ræður þeirri flokkun. Í röksemdum KNR í ákvörðun nr. 3/2020 kemur þetta skýrt fram. Þar segir að auk borgarstjórnar sé ráðum og nefndum raðað með hliðsjón af stjórnskipulegu vægi, sbr. samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019 með síðari breytingum. Röðun í viðbótareiningakerfið miðast við að flestar einingar fáiast fyrir setu í borgarráði eða borgarstjórn og síðan koma fagrað borgarinnar og því næst fastanefndir borgarinnar í röð eftir því hvernig þeim er skipað í mikilvægisröð skv. samþykktinni.

KNR vill leiðrétta þann misskilning að setuskylda stjórnenda í ráði á umhverfis- og skipulagssviði sé metin til færri eininga en seta í öðrum fagraðum borgarinnar.

KNR tekur fram að þeir stjórnendur sem stundum eða oft eru boðaðir á fundi ráða eða nefnda fá 10 stig skv. viðbótareiningarkerfinu svo ekki er rétt að stjórnendur sem reglulega sitja fundi ráða/nefnda fái ekkert greitt fyrir það ef ekki er um að ræða setuskyldu að fullu. Þá er því haldið til haga af hálfu KNR að stjórnendur sem eru ávallt boðaðir á fund borgarráðs fá 20 stig.

• Fjöldi næstu undirmanna stjórnanda

Viðmiði um fjölda næstu undirmanna skv. viðbótareiningarkerfinu er andmælt með vísan til þess að það taki ekki tillit til þeirra stjórnenda sem hafi umtalsvert fleiri næstu undirmenn en 20 manns. Kemur fram að núgildandi viðbótareiningarkerfi feli í sér mikla mismunun á starfi stjórnenda. Sú mismunun taki til þeirra viðmiða sem liggja til grundvallar ákvörðunum um viðbótareiningafjölda. Það hafi m.a. leitt til þess mikla launamunar sem nú sé á störfum milli ákveðinna sviða.

Farið er fram á að ef ekki sé talið unnt að breyta matsramma um fjölda næstu undirmanna, þá verði með sérstakri afgreiðslu tekið tillit til starfa sem „sprengja rammann“.

Tekið er fram að þessu viðmiði sé ætlað að meta álag sem fylgi beinum mannaforráðum og að svo virðist sem ekki sé tekið tillit til breytileika í starfsmannafjölda eftir árstíðum t.a.m. mikilli fjölgun yfir sumartíma heldur einungis horft til fastra stöðugilda en verulegt álag sé á þessum tíma vegna fjölgunar tímabundinna starfsmanna.

Gerð er athugasemd við það að í matskerfi KNR sé hvergi hægt að sjá að tekið sé tillit til ólíkra starfa eða starfahópa en það hljóti að hafa áhrif á álag stjórnanda hvort hann stýri einsleitum starfsmannahópi með sömu eða svipaðar þarfir, eða fjölbreyttum hópi með fjölbreyttar þarfir.

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

Matskerfið sé því í engu í samræmi við aðrar matsaðferðir sem notaðar eru til grundvallar við launaröðun hjá Reykjavíkurborg hvað þá til að meta laun með málefnalegum og hlutlægum aðferðum eins og gert er í starfsmatskerfinu STARFSMAT.

KNR bendir á að fjöldi rannsókna hafi verið gerður á því hver sé æskilegur fjöldi undirmanna og sýni þær að aukinn fjöldi undirmanna geti skapað mikið álag á stjórnendur. Þetta samband sé þó ekki línulegt. Hefðbundnar kenningar í stjórnun geri gjarnan ráð fyrir að undirmenn megi ekki vera mikið fleiri en 5-9 til þess að stjórnandi nái að styðja við þá sem skyldi. Nýrri kenningar miði hins vegar við að hæfilegt sé að hver stjórnandi hafi um 15-19 undirmenn. Á grundvelli þessara kenninga og með hliðstjón af dreifingu fjölda næstu undirmanna ákvað KNR að flokka fjölda undirmanna með þessum hætti eins og viðbótareiningarkerfið endurspeglar.

Hvað varðar athugasemd aðila að ekki sé lagt mat á mismunandi störf innan sviða eins og starfsmatskerfið STARFSMAT geri þá bendir KNR á að verið sé að bera saman mjög ólík kerfi í grunninn. STARFSMAT hafi, eins og réttilega er bent á í andmælum, verið þróað í samráði við stéttarfélagin sem að því standa. Starfsmatskerfið er ekki hluti af viðbótareiningarkerfi KNR, enda laun stjórnenda sem undir KNR falla ákvörðuð á grundvelli annarra forsendna.

• Umfang

Í andmælunum er vísað til þess að við mat á umfangi hafi verið litið til stærðar sviðs þ.e. rekstrarumfangs og heildarstarfsmannafjölda auk þess sem tekið var tillit til þess hvort unnið sé þvert á borgarkerfið. Enn fremur er við mat á umfangi litið til stöðu í skipuriti. Gerð er athugasemd við það að engar nánari skýringar séu gefnar um á hvaða grunni/kvarða röðun í töflu um umfang byggir og að mat þessa þáttar taki ekki mið af stærð, þ.e. rekstrarumfangi sviðs og heildarstarfsmannafjölda eða hvort unnið sé þvert á borgarkerfið. Þá er gerð athugasemd við það að ekki sé lagt mat á mismunandi störf innan sviða og er vísað til starfsmatskerfisins STARFSMAT. Í matskerfi KNR sé engin tilraun gerð til einstaklingsbundins mats eins og gert sé í starfsmatskerfinu né sé sviðsstjórum sem þekkja sitt fólk best gefið færi á að meta slíkt eða hafa áhrif á einhverja niðurstöðu varðandi viðbótareiningar. Þetta fari í bága við viðurkennd sjónarmið um stjórnun, umbun og endurgjöf.

KNR tekur fram að þessu viðmiði er ætlað að meta það álag sem fylgir umfangi viðkomandi málaflokks. Við mat á umfangi er farið eftir heildarstarfsmannafjölda sviðs og stigum raðað eftir stöðu í skipuriti. Heildarstarfsmannafjöldi byggir á meðalstarfsmannafjölda yfir tveggja ára tímabil. Vægi þessa viðmiðs er 5%. Það sé því ekki rétt sem kemur fram í athugasemdum aðila að viðbótareiningakerfið taki ekki mið af stærð og heildarstarfsmannafjölda. Þá bendir KNR á að í andmælum sé umfangi og orðsporsáhættu blandað saman en um er að ræða tvo aðskilda þætti.

KNR vísar til svars síns ofar um Starfsmatskerfið STARFSMAT.

• Orðsporsáhætta

Gagnrýnt er í andmælum aðila að erfitt sé að átta sig á því hvaða þættir vógu þyngst við ákvörðun nr. 3/2020 hvað varðar orðsporsáhættu og hvað réði röðun KNR varðandi það hvaða málaflokkur var talinn fela í sér mesta orðsporsáhættu og hvers vegna.

KNR bendir á að við mat á orðsporsáhættu starfs í viðbótareiningarkerfinu er litið til málaflokks og vega viðkvæmir málaflokkar þ.e. þjónusta við börn, aldraða og fatlað fólk þyngra í matslíkaninu en aðrir málaflokkar. Jafnframt var horft til undirbúnings og töku íþyngjandi stjórnvaldsákvæðana sem geta haft áhrif á persónulega hagsmuni og friðhelgi einkalífs viðkvæmra hópa sem njóta sérstakrar lagaverndar. Við mat á orðsporsáhættu er enn fremur horft til þess hvort um sé að ræða lögbundna þjónustu, starfsemi sem lýtur að öryggi borgara. Enn fremur er við mat á orðsporsáhættu litið til stöðu í skipuriti með tilliti til þess hvar fyrirvar vegna ákvæðana liggur. Einnig er litið til orðsporsáhættu tengdri miðlægu fyrirvari fyrir málaflokk þvert á borgarkerfið.

2. **Gildistaka viðbótareiningakerfis.** Í andmælum stjórnenda er gerð athugasemd við það að afturvirkni ákvörðunar 3/2020 hafi verið til 1. júní 2019. Gerð er krafa um að í endurákvörðun KNR þá verði afturvirkni til 1. júní 2016 í stað 1. júní 2019. Rökin fyrir því í andmælum sem bárust eru eftirfarandi:

- Að í kjölfar ákvörðunar nr. 1/2017 hafi KNR sent bréf, dags. 14. mars 2018 til Félags stjórnenda hjá Reykjavíkurborg og félagsmanna þar sem fram hafi komið með skýrum hætti að KNR stefndi að því að ljúka heildarendurskoðun á viðbótareiningum hjá öllum stjórnendum Reykjavíkurborgar er heyrðu undir nefndina og að endurskoðuninni yrði lokið eins fljótt og mögulegt yrði. Í samræmi við það yrðu erindi til nefndarinnar þar sem óskað hafi verið eftir endurskoðun viðbótareininga afgreidd sem hluti af fyrrgreindri heildarendurskoðun.
- Það hafi tekið mjög langan tíma hjá KNR að ljúka endurskoðun sinni á viðbótareiningum þeirra sem féllu undir ákvörðunarvald nefndarinnar. Það hafi hins vegar komið fram af hálfu KNR fljótlega eftir að þessi endurskoðun hófst að ákvörðun um endurskoðun viðbótareininga yrði afturvirk. Er í andmælum vísað til fundar stjórnar Félags stjórnenda hjá Reykjavíkurborg með KNR þann 6. janúar 2020. Þá hafi KNR í samskiptum við félagið á árunum 2017-2018 ítrekað sagt að endurmat á viðbótareiningakerfinu yrði látið gilda afturvirkt.
- Gerð er athugasemd við það að KNR hafi miðað gildistöku viðbótareiningakerfisins við breytingar á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem tóku gildi 1. júní 2019. Það væru engin rök að miða við skipulagsbreytingar hjá Reykjavíkurborg sem tóku gildi þremur árum eftir að endurskoðun hófst og að breytingarnar hefðu engin áhrif haft á fagsvið borgarinnar. Það sé harla einkennilegt að miða afturvirknina við dagsetningu sem ekki var komin þegar yfirlýsingar um afturvirkni voru gefnar.

V. Niðurstaða KNR varðandi efnislegt innihald endurákvörðunar á ákvörðun nr. 3/2020

Við undirbúning KNR að nýju viðbótareiningarkerfi sem varð að ákvörðun nr. 3/2020 fór nefndin í ítarlegt samráð við svið og stjórnendur Reykjavíkurborgar og aflaði gagna og sjónarmiða. Byggði kerfið m.a. á gögnum frá fag- og kjarnasviðum sem og stjórnskipulagi Reykjavíkurborgar og samþykktum. Þá gafst hverjum og einum kjaranefndarröðuðum stjórnenda kostur á að koma á framfæri athugasemdum við matskerfið. KNR hefur farið yfir eldri sjónarmið, upplýsingar og gögn aðila sem ákvörðun nr. 3/2020 byggði m.a. á.

Við undirbúning KNR að fyrirhugaðri afturköllun og fyrirhugaðri endurskoðun ákvörðunar nr. 3/2020 gaf KNR eins og áður segir, aðilum kost á andmælarétti ásamt því að fara yfir eldri gögn, sjónarmið og andmæli.

Hvað varðar efnislegt innihald endurákvörðunar kom að mati KNR ekkert nýtt fram í andmælum aðila, sbr. kafla IV hér að ofan, sem gefur nefndinni tilefni til að endurákvæða efnislega með öðrum hætti en gert var í ákvörðun nr. 3/2020.

VI. Niðurstaða KNR varðandi gildistöku endurákvörðunar á ákvörðun nr. 3/2020

Í andmælum aðila er gerð sérstök krafa um að gildistaka endurákvörðunar KNR á ákvörðun nr. 3/2020 yrði miðuð við 1. júní 2016 og rök færð fyrir því, sbr. kafla IV. (2. tl.), að eðlilegt væri að taka mið af því. Helstu rök aðila eru að KNR hafi sagt að heildarendurskoðun viðbótareininga yrði lokið eins fljótt og mögulegt yrði, skv. bréfi KNR dags. 14. mars 2018. Ítrekað hafi komið fram hjá KNR að endurskoðun viðbótareininga yrði afturvirk. Það séu engin rök að miða við skipulagsbreytingar hjá Reykjavíkurborg sem tóku gildi þremur árum eftir að endurskoðun hófst og að breytingarnar hefðu engin áhrif haft á fagsvið borgarinnar og þá sé það harla einkennilegt að miða afturvirknina við dagsetningu sem ekki var komin þegar yfirlýsingar um afturvirkni voru gefnar.

Hlutverk KNR er að fara með launaákvæðanir æðstu embættismanna hjá Reykjavíkurborg. Sjá í þessu sambandi samþykkt nr. 548/2022 um breytingu á samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar, nr. 1020/2019, með síðari breytingum, frá 28. apríl 2022.

Ákvæðanir KNR eru stjórnvaldsákvæðanir. Eru þær því einhliða ákvæðanir stjórnvalds um kaup og kjör æðstu embættismanna hjá Reykjavíkurborg og frávík frá þeirri meginreglu, sbr. lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, að starfsmenn á vegum opinbers aðila skuli eiga þess kost á vettvangi stéttarfélaga að semja um kaup og kjör í kjarasamningi við Reykjavíkurborg. Enda þótt ofangreind samþykkt veiti KNR nokkurt svigrúm við ákvæðanir um laun og starfskjör sem falla undir ákvörðunarvald hennar ber nefndinni að haga ákvörðunum sínum í samræmi við stjórnsýslulög, sbr. 9. gr. ofangreindrar samþykktar um málsmeðferð en þar segir:

Við undirbúning mála og stjórnvaldsákvæðanir skal þess gætt að farið sé að stjórnsýslulögum og verklagsreglum um stjórnsýsluna.

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

Í stjórnsýslurétti er á því byggt að því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verði almennt að gera til þess að stjórnvald gangi úr skugga um að upplýsingar sem búa að baki ákvörðun séu sannar og réttar. (Alpt. 1992, A-deild, bls. 3294.) Kjaranefndarraðaðir stjórnendur hjá Reykjavíkurborg hafa ekki samningsrétt um kjör sín og er óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum. Það er því alfarið háð ákvörðun KNR hvaða endurgjald stjórnendur fá fyrir það starf sitt sem hefur því veruleg áhrif á hagsmuni þess sem í hlut á.

Þegar litið er til þeirra takmarkana sem eru á samningsfrelsi stjórnenda hjá Reykjavíkurborg er ljóst að ákvarðanir KNR um þau málefni þeirra hafa verulega þýðingu um það endurgjald sem þeir fá greitt fyrir að láta Reykjavíkurborg í té vinnu sína.

Ljóst er að vinna við gerð nýs viðbótareiningakerfis tók mjög langan tíma en vinna við það hófst í kjölfar ákvörðunar nr. 1/2017 og lauk ekki fyrr en í október 2020 með ákvörðun nr. 3/2020. Á þeim tíma sem unnið var að nýju viðbótareiningakerfi sköpuðust væntingar hjá stjórnendum um að viðbótareiningakerfið myndi gilda frá sama tíma og breytingar á grunnröðun tóku gildi með ákvörðun nr. 1/2017 eða 1. júlí 2016. Þá má færa rök fyrir því að viðbótareiningakerfið og grunnröðunarkerfið séu heildstætt launaákvörðunarkerfi og því sé eðlilegt að þau gildi frá sama tíma.

Með vísan til ofangreinds er það niðurstaða KNR að miða eigi gildistöku viðbótarlaunakerfis við 1. júlí 2016.

ÁKVÖRÐUN NR. 3/2024 UM AFTURKÖLLUN ÁKVÖRÐUNAR NR. 3/2020

Kjaranefnd Reykjavíkurborgar (KNR) hefur ákveðið að taka fyrir tvær ákvarðanir í einu þar sem hin seinni er tekin í framhaldi af fyrri. Um er að ræða ákvörðun um afturköllun ákvörðunar nr. 3/2020 annars vegar og ákvörðun um endurákvörðun ákvörðunar nr. 3/2020 hins vegar.

KNR hefur á fundi sínum í dag tekið fyrir ákvörðun um afturköllun og endurákvörðun ákvörðunar nr. 3/2020. Þegar KNR tók ákvörðun nr. 3/2020 hafði Reykjavíkurborg ekki staðið réttilega að málum við valdframsal til nefndarinnar, þ.á m. til töku umræddrar ákvörðunar. Af því leiðir að KNR var ekki á umræddum tíma bær til að taka þessa ákvörðun og því telst hún vera ógildanleg sökum valdþurrðar þeirrar kjaranefndar er tók hana.

Með vísan til ofangreinds hefur KNR ákveðið að afturkalla ákvörðun nr. 3/2020.

Ákvörðunarorð

KNR afturkallar ákvörðun nr. 3/2020.

ÁKVÖRÐUN NR. 4/2024 UM ENDURÁKVÖRÐUN ÁKVÖRÐUNAR NR. 3/2020

Í framhaldi af ákvörðun KNR um að afturkalla ákvörðun nr. 3/2020 liggur fyrir nefndinni að endurákvæða, þ.e. að taka nýja ákvörðun í stað hennar.

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

Ákvörðunarorð

Frá og með 1. júní 2019 skulu viðbótareiningar starfa sem heyra undir launaákvörðanir KNR ákvarðaðar samkvæmt viðbótareiningakerfi sem lýst er hér fyrir neðan.

Þeir stjórnendur sem hafa verið í sama starfi frá 1. júlí 2016 skulu fá greiddar einingar í samræmi við viðbótareiningakerfið sem gildir frá 1. júní 2019 fyrir tímabilið frá 1. júlí 2016 til 1. júní 2019.

Þeir stjórnendur sem breyttu um starf á tímabilinu 1. júlí 2016 til 1. júní 2019 skulu fá greiddar einingar í samræmi við það starf sem þeir gegndu á hverjum tíma.

Þeir sem hættu í starfi á tímabilinu 1. júlí 2016 til 1. júní 2019 skulu fá jafnan einingarfjölda og eftirmaður fyrir það tímabil sem þeir störfuðu.

Enginn stjórnandi skal þó fá færri einingar samkvæmt þessari ákvörðun en hann hafði á tímabilinu 1. júlí 2016 til 1. júní 2019.

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

Viðbótarlaunakerfi

Markmið með viðbótareiningakerfinu er að ákvarðanir um viðbótareiningar séu teknar með gagnsæjum hætti út frá skilgreindum viðmiðum og vægi sem ætlað er að meta yfirvinnu og álag í starfi.

Viðbótareiningakerfið miðast við breytingar á skipulagi stjórnsýslu Reykjavíkurborgar sem voru samþykktar í borgarráði þann 7. febrúar 2019 og tóku gildi 1. júní 2019. Stefnt er að því að KNR endurskoði viðbótareiningakerfið ekki sjaldnar en á 5 ára fresti. Stjórnendur geta sótt um endurskoðun á viðbótareiningafjölda ef sýnt er fram á að verulegar og viðvarandi breytingar hafi orðið á starfi t.d. vegna endurskipulagningar starfs eða vegna breytinga yfir lengra tímabil. Þau viðmið sem að mati kjaranefndar eru vel til þess fallin að meta álag og yfirvinnu eru:

Viðmið	Vægi
Setuskylda stjórnanda í ráðum og nefndum	40%
Fjöldi næstu undirmanna	20%
Umfang	5%
Orðsporsáhrætt	35%

Ákvörðun á vægi hvers viðmiðs var tekin með hliðsjón af heildstæðu mati á viðbótareiningakerfinu og faglegum rökum sem hvert viðmið byggir á. Auk þess er litið til fylgni við grunnlaunaröðun og þess að hlutlægir matsþættir vegi þyngra en huglægir þ.e. að hlutlægu þættirnir vega samtals 65% á meðan huglægari þættir vega 35%.

Endurskoðun KNR á fjölda viðbótareininga sem fylgja störfum kjaranefndarraðara stjórnanda Reykjavíkurborgar byggir á eftirfarandi viðmiðum:

1. Setuskylda stjórnanda í ráðum og nefndum.

Þessu viðmiði er ætlað að meta það álag sem fylgir setu í ráðum og nefndum Reykjavíkurborgar. Auk borgarstjórnar er ráðum og nefndum raðað með hliðsjón af stjórnskipulegu vægi sbr. samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019. Ef ekki er um setuskyldu stjórnanda að ræða, ræðst fjöldi viðbótareininga af því hversu oft stjórnendur eru boðaðir á fundi ráða og nefnda. Notast er við kvarða á bilinu 10-50. Vægi þessa viðmiðs er 40%.

Stig	Setuskylda stjórnanda í ráðum og nefndum
10	Stjórnandi stundum eða oft boðaður á fundi ráða/nefnda.
20	Stjórnandi ávallt boðaður á fundi ráða/nefnda. Ekki setuskylda.
30	Setuskylda stjórnanda í forsætisnefnd, endurskoðunarnefnd, íbúaráðum, barnavarnarnefnd, innkaupa- og framkvæmdaráði, ofbeldisvararnefnd, öldungaráð, almannavarnarnefnd, aðgengis og samráðsnefnd í málefnum fatlaðs fólks, fjölmenningsráð.
40	Setuskylda stjórnanda í: mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráði, menningar-, íþrótt- og tómstundaráði, skipulags- og samgönguráði, skóla- og frístundaráði, unihverfis- og heilbrigðisráði og/eða velferðaráði. Staðgenglar sviðsstjóra.
50	Setuskylda stjórnanda í borgarráði/borgarstjórn. Staðgenglar borgarstjóra.

Ástæða þess að KNR telur setuskyldu stjórnanda í ráðum og nefndum vel til þess fallna að meta álag og yfirvinnu er umfangsmikil verkefni sem fylgja setu, undirbúningi og frágangi í tengslum við ráð og nefndir. Eðli þessa verkefnis er slíkt að stjórnendur hafa takmarkaða stjórn á skipulagi og vinnuálagi þar sem m.a. er oft nauðsynlegt að bregðast hratt við fyrirspurnum.

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

2. Fjöldi næstu undirmanna stjórnanda.

Þessu viðmiði er ætlað að meta það álag sem fylgir beinum mannaforráðum. Stjórnendur raðast eftir fjölda næstu undirmanna. Notast er við kvarða á bilinu 0-50. Vægi þessa viðmiðs er 20%.

Stig	Fjöldi næstu undirmanna
0	0
10	1-4
20	5-9
30	10-14
40	15-19
50	20+

Hér er verið að meta álag á viðkomandi stjórnanda vegna samskipta við næstu undirmenn, m.a. vegna starfsmannasamtala, endurgjafar, svörunar fyrirspurna og verkefnastýringar. Fjöldi rannsókna hefur verið gerður á því hver sé æskilegur fjöldi undirmanna og sýna þær að aukinn fjöldi undirmanna geti skapað mikið álag á stjórnendur. Þetta samband er þó ekki línulegt. Hefðbundnar kenningar í stjórnun gera gjarnan ráð fyrir að undirmenn megi ekki vera mikið fleiri en 5-9 til þess að stjórnandi nái að styðja þá sem skyldi¹. Nýrri kenningar miða hins vegar við að hæfilegt sé að hver stjórnandi hafi um 15-19 undirmenn². Á grundvelli þessara kenninga og með hliðstjón af dreifingu fjölda næstu undirmanna var ákveðið að flokka fjölda undirmanna eins og gert er í kerfinu.

3. Umfang.

Þessu viðmiði er ætlað að meta það álag sem fylgir umfangi viðkomandi málaflokks. Við mat á umfangi var farið eftir heildarstarfsmannafjölda sviðs og stigum raðað eftir stöðu í skipuriti. Heildarstarfsmannafjöldi byggir á meðalstarfsmannafjölda yfir tveggja ára tímabil. Notast er við kvarða á bilinu 0-50. Vægi þessa viðmiðs er 5%.

	Starfsmannafjöldi	Stig		
		Stjórnandi (stjórnandi A) sem heyrir beint undir borgarstjóra	Stjórnandi (stjórnandi B) sem heyrir beint undir stjórnanda A	Stjórnandi (stjórnandi C) sem heyrir beint undir stjórnanda B
SFS	3001 og fleiri	50	40	
VEL	1001-3000	40	30	
USK	101-1000	30	20	10
ÍTR	101-1000	30	20	
MOF	101-1000	30	20	
ÞON	101-1000	30	20	
FÁST	51-100	20	10	
MOS	1-50	10	0	
Miðlæg stjórnsýsla*	1-50	10	0	
Embætti borgarlögmanns	1-50	10		
Skrifstofa borgarstjórnar	1-50	10		
Innri endurskoðun	1-50	10		

*Miðlæg stjórnsýsla: Borgarritari og skrifstofur sem undir hann heyrir

¹ Hattrup, G. P. (1993). How to establish the proper span of control for managers. Industrial Management

² Davison, B. (2003). Management span of control: how wide is too wide? Journal of Business Strategy.

Gupta, A. (2010). Organization's size and span of control. Practical Management: Transforming Theories into Practice

KJARANEFND REYKJAVÍKURBORGAR

4. Orðsporsáhætta.

Við mat á orðsporsáhættu starfs er litið til málaflokks og vega viðkvæmir málaflokkar þ.e. þjónusta við börn, aldraða og fatlað fólk þyngra í matslíkaninu en aðrir málaflokkar. Jafnframt var horft til undirbúnings og töku íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana sem geta haft áhrif á persónulega hagsmuni og friðhelgi einkalífs viðkvæmra hópa sem njóta sérstakrar lagaverndar. Við mat á orðsporsáhættu er enn fremur horft til þess hvort um sé að ræða lögbundna þjónustu, starfsemi sem lýtur að öryggi borgara. Enn fremur er við mat á orðsporsáhættu litið til stöðu í skipuriti með tilliti til þess hvar fyrirsvor vegna ákvarðana liggur. Einnig er litið til orðsporsáhættu tengdri miðlægu fyrirsvori fyrir málaflokk þvert á borgarkerfið. Notast er við kvarða á bilinu 10-50. Vægi þessa viðmiðs er 35%.

	Stig		
	Stjórnandi (stjórnandi A) sem heyrir beint undir borgarstjóra	Stjórnandi (stjórnandi B) sem heyrir beint undir stjórnanda A	Stjórnandi (stjórnandi C) sem heyrir beint undir stjórnanda B
VEL	50	20	
Framkvæmdastjórar velferðarsviðs		40	
SFS	50	20	
USK	40	20	10
ÍTR	30	10	
MOF	30	10	
MOS	30	10	
FÁST	30	10	
ÞON	30	10	
Miðlæg stjórnsýsla*	50	30	
Borgarlögmaður	30		
Innri endurskoðandi	30		
Skrifstofa borgarstjórnar	30		

*Miðlæg stjórnsýsla: Borgarritari og skrifstofur sem undir hann heyra

Leiði endurskoðaður fjöldi viðbótareininga starfs til lækkunar á fjölda viðbótareininga tekur endurskoðaður fjöldi viðbótareininga gildi að loknum tímafresti skv. 6 tl. 2. mgr. 10. gr. reglna um réttindi og skyldur stjórnenda hjá Reykjavíkurborg ásamt verklagsreglum KNR.³

Einingar vegna setu í samninganefnd Reykjavíkurborgar falla utan viðbótareiningakerfisins.

³ „...Skal þá stjórnandi í ótímabundinni stöðu halda óbreyttum launakjörum er starfanum fylgdu í sex mánuði... ef hann hefur gegnt því skemur en 15 ár, en ella í tólf mánuði...”