

Reykjavík, 28. september  
2021  
R21060133  
0500

## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Borgarráð

**Sendandi:** Borgarlögmaður

---

***Umsögn borgarlögmanns á drögum að viðaukum við stofnsamninga Strætó bs. og Sorpu bs.***

### ***Aðdragandi***

Vísað er til tölvuskeytis skrifstofu borgarstjórnar, dags. 24. ágúst sl., þar sem farið er þess á leit við borgarlögmann að hann taki til skoðunar bréf Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) frá 10. júní sl.

Í nefndu bréfi SSH er vísað til þess að stjórn SSH hafi á fundi 7. júní sl. samþykkt að stefnuráði í byggðasamlögum Strætó bs. og Sorpu bs. yrði komið á laggirnar í samræmi við tillögur starfshóps kjörinna fulltrúa um stjórnsýslu byggðasamlaga sem komið var á með ákvörðun stjórnar SSH hinn 18. janúar 2021. Skrifstofu SSH var m.a. falið að hefja undirbúning að breytingum á stofnsamningum byggðasamlaganna. Í samræmi við það hefur SSH nú sent hlutaðeigandi sveitarfélögum viðauka við stofnsamninga Sorpu bs. og Strætó bs. og óskað þess að þeir verði teknir efnislega til umræðu, afgreiðslu og staðfestingar á vettvangi sveitarfélaganna sem hlut eiga að byggðasamlögum.

### ***Viðaukar við stofnsamninga Strætó bs. og Sorpu bs.***

Viðaukarnir tveir eru nánast efnislega samhljóða. Í eftirfarandi umfjöllun verður til einföldunar vísað til viðauka við stofnsamning Strætó bs. en sú umfjöllun á þó jöfnum höndum við um viðaukann við stofnsamning Sorpu bs. Af hálfu borgarlögmanns vöktu eftirtalin atriði athygli við yfirferð viðaukanna:

#### **1. gr.**

Í 1. mgr. 1. gr. viðaukans er mælt fyrir um skipan stefnuráðsins og þar lagt til að stefnuráðið verði skipað 20 einstaklingum, þ.e. borgar- og bæjarstjórum þeirra sveitarfélaga sem aðild eiga að byggðasamlaginu, auk 14 einstaklinga sem koma úr hópi kjörinna fulltrúa meirihluta og minnihluta.

#### **Ábending :**

*Mikill fjöldi ráðsmanna vekur athygli, sér í lagi þar sem atkvæðavægi hvers sveitarfélags fer samkvæmt 4. gr. viðaukans, eftir íbúafjölda miðað við 1. desember næstliðins árs. Virðist*

*sem starfshópurinn sem lagði til fjölmennt ráð hafi m.a. lagt áherslu á að tryggja að komu fulltrúa sem skipa minnihluta sveitarstjórna að ráðinu og skýrir það fjöldann að einhverju leyti. Má ætla að fjöldi ráðsmanna kunni að leiða til vandkvæða í tengslum við fundarhöld, þar sem gert er ráð fyrir að allir fulltrúar stefnuráðs hafi kost á að fjalla um mál sem teljast óvenjuleg eða mikilsháttar. Ekkert mælir þó lagalega gegn þessari tilhögum.*

Í 5. mgr. 1. gr. viðaukans segir að forfallist fulltrúi sveitarfélags í stefnuráði til skemmi eða lengri tíma er sveitarfélaginu heimilt að skipa nýjan fulltrúa í hans stað eða fulltrúa til bráðabirgða.

#### Ábending:

*EKKI ER GERT RÁÐ FYRIR SKIPUN VARAMANNA Í STEFNURÁÐIÐ EN Á GRUNDVELLI PESSARAR MÁLSGREINAR ÆTTI SVEITARFÉLAGINU AÐ VERA HEIMILT AÐ SKIPA NÝJAN FULLTRÚA TIL BRÁÐABIRGÐA KOMI TIL FORFALLA. ÞAÐ ER ÞÓ EKKI MAELT SÉRSTAKLEGA FYRIR UM ÞAÐ HVAÐA SKILYRÐUM ÞYRFTI AÐ FULLNÆGJA TIL AÐ SLÍK SKIPUN TIL BRÁÐABIRGÐA YRÐI METIN GILD. ÞANNIG ER LJÓST AÐ EF ÁSKILIÐ ER SAMÞYKKI BORGARRÁÐS ÞÁ KANN SLÍKT AÐ VERA OF TÍMAFREKT OG ÞUNGΤ I VÖFUM OG HUGSANLEGA GERA ÞAÐ AÐ VERKUM AÐ SVEITARFÉLAGIÐ GETI EKKI SENT FULLTRÚA TIL BRÁÐABIRGÐA EF RÁÐSMAÐUR FORFALLAST MEÐ SKÖMMUM FYRIRVARA. ÁKJÓSANLEGT VÆRI EF VERKLAG Í TENGSLUM VIÐ SKIPUN FULLTRÚA TIL BRÁÐABIRGÐA VÆRI SKÝRAR OG AÐ NEYTING PEIRRAR HEIMILDAR VÆRI HöFÐ TILTÖLULEGA EINFÖLD Í FRAMKVÆMD.*

#### 2. gr.

Í 2. gr. viðaukans er hlutverki stefnuráðs lýst þannig að það eigi að vera formlegur og virkur samráðsvettvangur sveitarfélaganna fyrir stefnumörkun byggðasamlagsins með stefnusáttmála þess. Þá gerir ráðið tillögur til ársfundar byggðasamlags um stefnusáttmála, fylgir eftir innleiðingu stjórnar og framkvæmdastjóra á gildandi stefnusáttmála, tekur afstöðu til álitamála, stefnu og starfsemi byggðasamlagsins sem varða stefnusáttmála þess og stjórn, heldur árlegt stefnuþing og skilar skýrslu til ársfundar byggðasamlagsins um störf sín. Stefnuráð starfar í umboði ársfundar sem getur falið stefnuráði ákveðið mál til nánari umfjöllunar eða eftirfylgni.

#### Ábending:

*Stefnuráði er í viðauka ætlað nokkuð víðtækt hlutverk sem virðist um margt skarast á við hlutverk stjórnar og ársfundar. Prátt fyrir víðtækt hlutverk er þó ekki gert ráð fyrir að ráðið geti ályktað með bindandi hætti eða að afstaða þess sé bindandi gagnvart öðrum stjórneiningum byggðasamlagsins. EKKI ER GERT RÁÐ FYRIR Því AÐ NEINAR SÉRSTAKAR SKYLDUR EÐA ÁBYRGÐ HVÍLI Á RÁÐSMÖNNUM. Stefnuráði virðist því aðeins ætlað að vera ráðgefandi viðbót við núverandi stjórnunareiningar, þ.e. framkvæmdastjóra, stjórn og ársfund, án þess þó að hrófla við núverandi verk- eða ábyrgðarskiptingu milli peirra. Í ljósi þessa kann að vera álitamál hvaða tilgangi það þjóni að setja slíkt ráð á fót. Þá verður ekki framhjá því litið að ráðið verður a.m.k. að hluta skipað sömu fulltrúum og koma fram fyrir hönd sveitarfélaganna á vettvangi ársfundar sem tekur allar endanlegar ákvæðanir. Því er ekki ljóst hver þörf fyrir hið nýja stefnuráð er.*

*Þar sem stefnuráði er ekki ætlað að breyta verk- eða ábyrgðarskiptingu milli stjórnunareininga byggðasamlags má velta fyrir sér nauðsyn þess að því sé komið á fót með viðauka við stofnsamning enda verður ekki annað séð en að hægt hefði verið að gera það með einfaldari hætti s.s. ákvörðun ársfundar.*

*Í skýringum sem fylgdu tillögum starfshóps um stjórnsýslu byggðasamlaga til stjórnar SSH*

kemur fram að gildandi fyrirkomulag á skipulagi byggðasamlagsins hefur verið á þá leið að stjórn fer með málefni byggðasamlagsins á milli ársfunda. Milli ársfunda hafa einnig verið haldnir eigendafundir (s.k. eigendavettvangur) begar tilefni hefur verið til t.a.m. vegna móturnar fjárhags- og starfsáætlana og að kröfу eigenda eða stjórnar. Þá hafa aðildarfélögin einnig skipað sérstakt fulltrúaráð sem er skipað fulltrúum úr hverju aðildarsveitarfélagi sem koma úr hópi kjörinna aðalmanna í viðkomandi sveitarfélagi. Fulltrúaráðið hefur getað nýst til ráðgjafar við byggðasamlögini þegar óskað hefur verið eftir því. Því eru þegar fyrir hendi tveir samráðsvettvanger er varða byggðasamlög sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Í fyrrnefndum skýringum virðist gert ráð fyrir því að þau verkefni sem hingað til hafa verið borin upp á vettvangi núverandi eigendavettvangs eða leitað hefur verið til fulltrúaráðs vegna færist til stefnuráðs og ársfunda byggðasamlaganna með tilkomu stefnuráðsins. Þótt vísað sé til þessa tilgangs í skýringum endurspeglast hann þó ekki með skýrum hætti í viðaukanum. Hvergi er mælt fyrir um að eigendavettvangur verði sérstaklega lagður af samhliða stofnun stefnuráðs eða að tekið verði fyrir það að leitað verði til fulltrúaráðs vegna málefna tengdum byggðasamlaginu eftir stofnun þess. Af fyrirliggjandi viðaukum verður því ekki annað séð en að stefnuráðinu sé ætlað að koma til viðbótar þessum einingum sem fyrir eru sem kann að vera til þess fallið að flækja frekar skipulag byggðasamlaga sem þegar er flókið. Óheppilegt yrði ef að framangreind tillaga að breytingu yrði til þess fallin að veikja eftirlitshlutverk árs- og eigendafunda sem og stjórna byggðasamlaganna.

Á móti er þó rétt að geta þess sérstaklega að í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að fyrsta stefnuráðið skuli móta tillögu að framtíðarskipulagi fyrir starfsemina og tillögur að heildarskipulagi og stjórnaháttum m.a. með því að endurskoða stofnsamninga og viðauka, auk annarra gagna sem skilgreina hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga byggðasamlaga. Það virðist vera mjög þarf verklar sem ákvæðins ósamræmis virðist gæta í fyrirliggjandi gögnum um innra skipulag einstakra stjórnunareininga. Sú endurskoðun gæti einnig nýst til að fella út þá vettvanga eða þær stjórnunareiningar sem hvila á óljósum grunni og kunna að vera óþarf með öllu eftir tilkomu stefnuráðs.

### 3. gr.

Í 3. gr. viðaukans er mælt fyrir um að formenn stefnuráðs skuli vera tveir, annars vegar formaður stjórnar SSH og hins vegar borgarstjóri hverju sinni.

### Ábending:

Samkvæmt samþykktum SSH er stjórn SSH skipuð framkvæmdastjórum aðildarsveitarfélaganna og er formaður stjórnar kjörinn á aðalfundi SSH til tveggja ára í senn. Virðist ekkert útiloka að borgarstjóri gegni jafnframt formennsku í stjórn SSH. Fari borgarstjóri jafnframt með formennsku í stjórn SSH er ljóst að aðeins einn einstaklingur fullnægir skilyrðum til að geta talist formaður stefnuráðs en framangreint ákvæði gerir ávallt ráð fyrir því að formenn séu tveir.

### 4. gr.

Í 4. gr. viðaukans er annars vegar mælt fyrir um fundi og ályktunarhæfi stefnuráðs. Mælt er fyrir um að stefnuráð sé ályktunarbaert ef meirihluti stefnuráðsfulltrúa og a.m.k. einn fulltrúi frá hverju sveitarfélagi mætir á fund. Gert er ráð fyrir því að allir stefnuráðsfulltrúar hafi kost á að fjalla um mál þegar taka á óvenjulega eða mikilsháttar ákvörðun, sé þess kostur. Þá segir að stefnuráðsfulltrúar hvers sveitarfélags fyrir sig fari sameiginlega með atkvæði sveitarfélagsins og fer atkvæðavægi hvers sveitarfélags eftir íbúafjölda miðað við 1. desember

næstliðins árs. Síðan segir að ávallt skuli stefnt að því að ná samkomulagi og samstöðu stefnuráðsfulltrúa um mál sem koma til meðferðar stefnuráðs en takist það ekki ræður afl atkvæða.

#### Ábending:

*Pegar hefur verið vakin athygli á því að stefnuráð sé fjölmennt og það kunni t.a.m. að valda vandkvæðum. Með auknum fjölda aukast líkur á því að einhverjir ráðsmenn kunni að forfallast með skömmum fyrirvara og líkt og framan getur eru skilyrði þess að fulltrúi geti mætt til bráðabirgða ekki útfærð með sérstaklega skýrum hætti í viðaukanum. Fjöldinn kann einnig að vera til trafala í ljósi þess að gert er ráð fyrir rétti allra stefnuráðfulltrúa til að fjalla um stærri mál og því að ávallt skuli stefnt að því að ná samkomulagi og samstöðu stefnuráðsfulltrúa um mál.*

*Vísað er til þess að atkvæðavægi hvers sveitarfélags fari eftir íbúafjölda miðað við 1. desember síðastliðins árs og afl atkvæða ráði ef ekki næst samstaða um mál. Útfærsla á því hvernig atkvæðavægi fer eftir íbúðafjölda er þó hvergi útfært í viðaukunum.*

#### 5. gr.

Í 5. gr. viðaukans er mælt fyrir um að stefnuráð semji starfsreglur um störf sin og starfshætti.

#### Ábending:

*Engar athugasemdir eru gerðar við umrædda grein.*

#### 6. gr.

Í 6. gr. er fjallað um árlegt stefnuþing sem stefnuráð boðar til. Mælt er fyrir um þau mál sem skulu tekin fyrir á stefnuþingi og m.a. vísað til þess að þar eigi að vera hægt að bera upp álitamál.

#### Ábending:

*Visast til umfjöllunar um stefnuráð hér að framan. Stefnuþingi er ætlað hlutverk án þess að skýrar skyldur eða ábyrgð fylgi því hlutverki. Þannig á stefnuþing einungis að vera ráðgjafandi og það tekur ekki bindandi ákvarðanir eða ályktar með bindandi hætti, en eins og að framan greinir þá skarast hlutverk þess að einhverju leyti á við hlutverk gildandi stjórnareininga byggðasamlagsins. Tilgangur og hlutverk sérstaks stefnuþings er því óljóst.*

#### 7. gr.

Í 7. gr. er mælt fyrir um að stefnuráð skuli að tveimur árum liðnum frá upphafi starfa endurmeta fyrirkomulag og árangur af störfum sínum og leggja niðurstöður fyrir ársfund eða aukafund byggðasamlags sem taki í framhaldinu ákvörðun um framtíðarfyrirkomulag verkefna stefnuráðs.

#### Ábending:

*Stefnuráði er í öllu falli ætlað að sæta endurskoðun að tveimur árum liðnum. Þá má ætla að einhver reynsla verði komin á störf ráðsins og gagnsemi þess sem viðbót við þær stjórnunareiningar byggðasamlaganna sem eru þegar fyrir hendi.*

#### Ákvæði til bráðabirgða

Í ákvæði til bráðabirgða er mælt fyrir um að sveitarstjóri skuli skipa fulltrúa sína í fyrsta stefnuráð byggðasamlaga eigi síðar en 15. ágúst 2021.

Þá er mælt fyrir um að hlutverk fyrsta stefnuráðs skuli, til viðbótar við hlutverk samkvæmt 2. gr., vera að: a) móta tillögu að framtíðarskipulagi fyrir starfsemi og verkefni byggðasamlagsins, b) móta tillögur að rekstrarformi fyrir starfsemi sem ekki mun tilheyra starfsemi byggðasamlagsins, c) móta tillögur að heildarskipulagi og stjórnarháttum byggðasamlagsins, þar með talið endurskoðun stofnsamnings byggðasamlagsins og viðauka við hann, og eftir atvikum annarra gagna sem skilgreina hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga byggðasamlaga og d) að kanna og hafa til hliðsjónar hagkvæmni þess að sameina byggðasamlagið Strætó og byggðasamlagið Sorpu, og eftir atvikum önnur byggðasammlög eða verkefni sveitarfélaga.

Ábending:

*Augljóslega þarf að uppfæra dagsetningu á skipun í fyrsta stefnuráð þar sem sú dagsetning sem lögð er til er liðin.*

*Líkt og rakið er í umfjöllun við 2. gr. hér að framan er ljóst að núverandi umgjörð og skipulag byggðasamlaganna er ekki nægjanlega skýr. Því verður að teljast nauðsynlegt að ráðist verði í það verk að endurskoða rekstrarform, heildarskipulag og stjórnarhætti byggðasamlaga og samræma stofnsamning við önnur gögn sem gilda um hlutaðeigandi byggðasamlag.*

### **Samantekt**

*Að teknu tilliti til framangreinds er ljóst að mörg atriði í framlöögðum viðaukum eru þess eðlis að það kann að vera álitamál hvernig útfærslu þeirra er best háttað. Þó verður ekki séð að neitt í fyrirmælum laga og/eða reglna um byggðasamlögin standi beinlinis í vegi fyrir þeirri útfærslu sem lögð er til grundvallar í viðaukunum. Þá er gert ráð fyrir endurskoðun á viðaukunum að tveimur árum liðnum sem ætti þá að leiða betur í ljós hvort tilefni sé til að gera sérstakar breytingar á því fyrirkomulagi sem lagt er til grundvallar í viðaukunum.*



Ebba Schram