



SKIPULAG OG STJÓRNARHÆTTIR
BYGGÐASAMLAGA Á
HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Júní 2020

STRATEGÍA

Úttekt og skýrsla unnin fyrir Samtök
sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Guðrún Ragnarsdóttir
Helga Hlín Hákonardóttir hdl

Efnisyfirlit

1. INNGANGUR	2
1.1. Verkefnið	2
1.2. Helstu niðurstöður	3
2. ÚTTEKT INNRI ENDURSKOÐUNAR 2011	5
2.1. Yfirlit	5
2.2. Lagaumgjörð byggðasamlaga	5
2.3. Verkefni og rekstrarform	6
2.4. Stefusáttmáli um verkefni	8
3. FRAMTÍÐAR SKIPULAG OG STJÓRNARHÆTTIR BYGGÐASAMLAGA	11
3.1. Grundvöllur framtíðarskipulags byggðasamlaga	11
3.2. Grundvöllur framtíðarstjórnarháttanna byggðasamlaga	12
4. TILLAGA AÐ FRAMTÍÐARSKIPULAGI BYGGÐASAMLAGA	14
4.1. Inngangur	14
4.2. Kostir og gallar sviðsmyndar 2a	15
4.3. Sveitarstjórnir	16
4.4. Stofnsamningur	16
4.5. Fulltrúaráð	17
4.6. Aðalfundir byggðasamlaga og eigendafundir	17
4.7. Stjórn byggðasamlags	18
4.8. Framkvæmdastjóri byggðasamlags	18
4.9. SSH - Stoðsvið	18
4.10. Sviðsmynd 2b	19
5. ATVINNUREKSTUR Á SAMKEPPNISMARKAÐI	20
5.1. Rekstrarform með takmarkaðri ábyrgð	20
5.2. Eigendur	20
5.3. Stjórnir fyrirtækja með takmarkaða ábyrgð	21
5.4. Yfirfærsla eigna	22
6. INNLEIÐINGARÁÆTLUN	24
VIÐAUKI I - HEIMILDASKRÁ	27
VIÐAUKI II - VIÐMÆLENDUR	30
VIÐAUKI III – VINNA MEÐ KJÖRNUM FULLTRÚUM	31
VIÐAUKI IV – SVIÐSMYNDIR 1 OG 3	32

1. INNGANGUR

1.1. Verkefnið

Samningur um ráðgjöf vegna skipulags og stjórnarhátta byggðasamlaga sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu var undirritaður milli Strategíu og SSH þann 19. mars 2020 ásamt aðgerðaráætlun vegna verkefnisins. Skilgreining verkefnisins var eftirfarandi:

- 1) Yfirferð á skipulagi og stjórnarháttum:
 - a. Stjórnsýsluleg staða byggðasamlaga með hliðsjón af stjórnsýsluúttekt frá 2011.¹
 - b. Framgangur eigendastefna vegna einstakra byggðasamlaga – inntak og framkvæmd
 - c. Eigendasamkomulag vegna reksturs og uppbyggingar skíðasvæðanna
- 2) Yfirferð á tækifæri í samrekstri byggðasamlaga SSH
- 3) Yfirferð á hvort sameining byggðasamlaga SSH sé álitlegur kostur
- 4) Yfirferð á samþykktum SSH

Eftirfarandi verkáætlun var unnin fyrir verkefnið:



Í upphafi verkefnis var farið í umfangsmikla gagnaöflun og er yfirlit yfir hana að finna í viðauka I.

Viðtöl voru tekin við 20 aðila, en þar var um að ræða borgarstjóra og alla bæjarstjóra á höfuðborgarsvæðinu, formenn stjórna byggðasamlaga höfuðborgarsvæðisins og framkvæmdastjóra þeirra, formann samstarfsnefndar skíðasvæðanna á höfuðborgarsvæðinu, framkvæmdastjóra þeirra og sviðsstjóra og fjármálastjóra ÍTR. Í viðauka II er listi yfir viðmælendur.

Umfangsmikið samráð var haft við stjórn SSH (4 fundir) sem skipuð er borgar- og bæjarstjórum á höfuðborgarsvæðinu ásamt framkvæmdastjóra SSH, en einnig voru haldnir 3 fundir þangað sem öllum kjörnum fulltrúum á höfuðborgarsvæðinu var boðið. Þá voru kynningar haldnar um fyrstu útfærslur að sviðsmyndum varðandi skipulag og stjórnarhætti byggðasamlaganna með borgarráði og bæjarráðum á höfuðborgarsvæðinu. Kynningarefni vegna þessara funda er að finna í viðauka III ásamt upplýsingum um fjölda þátttakenda. Þá er gert ráð fyrir kynningu skýrslunnar fyrir borgar- og bæjarstjórnunum á höfuðborgarsvæðinu í kjölfar útgáfu hennar.

¹ Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögum, Strætó, Sorpu og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Innri endurskoðun Reykjavíkurborgar, 2011.

1.2. Helstu niðurstöður

Í upphafi vinnunnar varð ljóst að mikilvægar ábendingar úr stjórnsluúttektinni frá 2011 höfðu ekki verið ávarpaðar í kjölfar þeirrar úttektar. Þar er um að ræða tillögur / umbótaverkefni sem sneru að eftirfarandi þáttum:

- Að rýna verkefni hvers byggðasamlags fyrir sig og meta hvort þau séu í samræmi við lögbundið hlutverk sveitarfélaga
- Að rýna hvort núverandi verkefni byggðasamlaganna henti byggðasamlagsforminu
- Marka heildarstefnu í málaflokkunum: almenningssamgöngur og sorpmál

Framangreindum ályktunum hefur ekki verið sinnt sem skyldi síðan stjórnsluúttektin frá 2011 var birt. Hér er hins vegar um að ræða grundvallaratriði sem nauðsynlegt er að taka á varðandi skipulag og stjórnarhætti byggðasamлага, sér í lagi vegna eftirfarandi þátta:

- Einstök verkefni byggðasamлага kunna að fara í bága við skilgreiningar á verkefnum sveitarfélaga sem heimilt er að sinna innan byggðasamлага skv. ákvæðum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 (SSL)
- Stjórnarhættir kunna að brjóta gegn ákvæðum SSL vegna þeirra verkefna sem sveitarfélögum er ekki sjálfum heimilt að sinna, sbr. t.d. 53. gr. SSL um að stjórn fyrirtækis í eigu sveitarfélags sem sinnir verkefnum sem sveitarfélagi væri ekki sjálfu heimilt að sinna, sé ekki bundinn af fyrirmælum sveitarstjórnarinnar um þau störf.
- Starfsemi þeirra kann að fara gegn markmiðum og jafnvel einstökum ákvæðum samkeppnislaga nr. 44/2005.
- Grundvallarmunur er á skipulagi og stjórnarháttum sveitarfélaga/byggðasamлага og atvinnufyrirtækja í samkeppnisrekstri og nauðsynlegt að móta viðeigandi stjórnarhætti eftir því um hvers konar rekstrarform ræðir hverju sinni.

Engu að síður var í kjölfar stjórnsluúttektarinnar 2011 lagt í umfangsmikla vinnu við að útfæra umbótaverkefni sem sneru að því að bæta stjórnslu byggðasamlaganna, s.s. varðandi afmörkun á hlutverki, umboði og ábyrgð einstakra stjórnareininga, mótun eigendavettvangs byggðasamlaganna og skilgreiningu fulltrúaráðs á vegum SSH.

Sú útfærsla stjórnarháttanna byggðasamlaganna sem ráðist var í í kjölfar stjórnsluúttektarinnar frá 2011 leið hins vegar fyrir það að byggðasamlögin sinntu áfram blandaðri starfsemi og þeir stjórnarhættir sem úr var bætt í kjölfar skýrslunnar tóku bæði mið af stjórnarháttum sveitarfélaga/byggðasamлага og atvinnufyrirtækja. Slík útfærsla er hins vegar þeim annmörkum búin að stjórnarhættir sveitarfélaga / byggðasamлага eru eðlisólíkir stjórnarháttum fyrirtækja í atvinnurekstri eins og nánar er útfært í köflum 4 og 5. Afmörkun á starfsemi eiginlegra byggðasamлага frá atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði eins og bent var á í stjórnsluúttektarinni frá 2011 verður hins vegar að koma til framkvæmdar áður en skipulag og stjórnarhættir eru útfærðir fyrir hvort rekstrarform fyrir sig, eins og nánar greinir hér á eftir.

Sá fyrirvari skal gerður að starfsemi Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins (SHS) nýtur töluverðrar sérstöðu að þessu leyti, þ.e. að lítil vafi er um hvort verkefni SHS geti talist lögbundin eða ólögbundin verkefni sveitarfélaga, eða hvort einhver þeirra teljist atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði. Þá sitja borgarstjóri og bæjarstjórn sveitarfélaganna í stjórn SHS sem auðveldar tengingu við byggðaráðin.

Umfjöllun um verkefni byggðasamlaganna að þessu leyti á því lítið sem ekkert við um SHS, þótt önnur atriði sem lúta að formlegum eigendavettvangi og sameiginlegum stefnusáttmála² eigi hins vegar við.

Þá hefur nýlega verið komið á verkefnaskipulagi varðandi skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins og verður á næstu árum ráðist í umfangsmiklar framkvæmdir tengdum þeim. Í viðtölum vöknudu upp spurningar um hvort skíðasvæðin ættu að vera færð undir sjálfstætt rekstrarform sem byggðasamlag, fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð eða jafnvel Public Private Partnership (PPP) verkefni. Lagt er til að sú umræða verði tekin sem hluti að innleiðingaráætluninni sem lögð er fram í lok skýrslunnar.

² Með stefnusáttmála er átt við sameiginlega stefnumörkun sveitarfélaga varðandi starfsemi byggðasamlags og lýtur að þeim verkefnum sem alla jafna er sinnt innan einstakra sveitarfélaga á grundvelli meirihlutasáttmála og annarrar stefnumörkunar. Í stjórnsluúttektinni frá 2011 er fjallað um eigendastefnur, sem síðar hafa lítið ljós, en uppfylla ekki þau skilyrði sem stefnusáttmáli byggðasamlags þyrfti að uppfylla eins og nánar er fjallað um í kafla 2.4.

Notkun hugtaksins eigendastefna getur einnig valdið ruglingi við eigendastefnu einstakra stofnanafjórðinga, s.s. ríkis, sveitarfélaga eða lífeyrissjóða, sem fjalla um stefnu þeirra og stjórnarhætti sem eigendur fyrirtækja.

2. ÚTTEKT INNRI ENDURSKOÐUNAR 2011

2.1. Yfirlit

Í stjórnsluúttektinni frá 2011 er að finna samantekt á helstu niðurstöðum hennar, en mismunandi er hvort og hvernig einstökum ábendingum var sinnt í kjölfar hennar. Hér fara á eftir þær helstu niðurstöður sem enn eiga við og vinna þarf samhliða útfærslu á skipulagi og stjórnarháttum byggðasamlaganna. Niðurstöðurnar hafa verið flokkaðar eftir því hvort þær snúa almennt að lagaumgjörð byggðasamlaga, verkefnum byggðasamlaga og rekstrarformi eða sameiginlegri stefnumörkun.

2.2. Lagaumgjörð byggðasamlaga

Í stjórnsluúttektinni segir eftirfarandi varðandi lagaumgjörð byggðasamlaga:

- Byggðasamlög eru sjálfstæðir lögaðilar, sem fara með stjórnslu sveitarfélags þar sem gilda sömu reglur og um aðra stofnanir sveitarfélaga, stjórnslureglur. Núverandi regluverk byggðasamlaga er ekki nógu skýrt varðandi skilgreiningu á umboði stjórna og samvinnu eigenda (sjá umfjöllun í kafla 1.2).
- Frumvarpi að breytingum á sveitarstjórnarlögum er ætlað að styrkja stoðir byggðasamlaga. Styrkja þarf umfjöllun um stjórnarhætti, þ.e. hlutverk stjórna, eigenda og samskipti þeirra á milli. Enn fremur þarf að endurskoða ákvæði frumvarpsins um stofnun og úrsögn úr byggðasamlagi. Skýra þarf betur hvaða áhrif hertar reglur um fjármálastjórnun sveitarfélaga geta haft á aðkomu þeirra að byggðasamlögum.

Lagaumgjörð byggðasamlaga er einföld og um starfsemi þeirra gilda sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og stjórnslulög nr. 37/1993. Byggðasamlög eru ekki frekar en sveitarfélög rekin í hagnaðarskyni heldur sinna þau verkefnum sveitarfélaganna í þágu íbúa þeirra og eru þau skilgreind sem stjórnvöld rétt eins og sveitarfélögin sjálf.

Skipulag og stjórnarhættir byggðasamlaga snúast jafnframt um verkefni sveitarfélaga og fer vel á að skipuleggja þau með sama eða svipuðum hætti og starfsemi sveitarfélaga, þó með þeirri mikilvægu viðbót að þau byggja á samstarfi fleiri en eins sveitarfélags. Í því felst í raun eini munur á skipulagi þeirra og stjórnarháttum sveitarfélaganna sjálfra. Byggðasamlag getur síðan haft afar litla starfsemi og sótt sér stoðþjónustu til utanaðkomandi aðila, s.s. tiltekinna sveitarfélaga eða utanaðkomandi þjónustuaðila. Á hinn bóginn geta byggðasamlög verið stærri í sniðum og verið sjálfbær um alla starfsemi.

Sérstaða byggðasamlaga sem snýr að því að sameiginlegri stefnumörkun sveitarfélaga á viðkomandi sviði, einkonar stefnusáttmála sveitarfélaga, svipar til meirihlutasáttmála sveitarfélaga, sem rammur inn stefnu meirihluta sveitarfélaga á kjörtímabilinu og annarra stefna sveitarfélagsins. Stefnusáttmáli byggðasamlags marka því stefnu málaflokks byggðasamlagsins fyrir komandi kjörtímabil, rétt eins og meirihlutasáttmáli markar stefnu í einstökum málaflokkum sveitarfélags.

Önnur sérstaða byggðasamlaga er að sveitarfélög sem að þeim standa bera einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlaga og falla þau undir ákvæði laganna sem snúa að VII. kafla SSL um fjármál sveitarfélaga. Fjárhagsáætlanir sveitarfélaganna hafa því bindandi gildi fyrir stjórnir byggðasamlaganna skv. 94. gr. SSL. Og þá eru sveitarfélög, og þar með byggðasamlög, ekki rekin í hagnaðarskyni heldur til að sinna lögbundnum og ólögbundnum verkefnum eins og þau eru skilgreind hverju sinni, íbúum sínum til hagsbóta.

Uppbygging lagaumgjarðar byggðasamlaga, s.s. SSL þegar kemur að rekstri sveitarfélaga, er því ekki sniðin að atvinnurekstri, sem lýtur öðrum lögmálum þegar kemur að skipulagi og stjórnarháttum, heldur sérstöðu sveitarfélaganna, starfsemi þeirra og þeirra kjörnu fulltrúa sem stýra þeim.

Um þetta segir ábending í stjórnarsýsluúttektinni frá 2011:

- Fjárhagsstaða byggðasamlaganna er erfið og við greiningu á fjárhagsáætlun til fimm ára kemur í ljós mikil áætluð fjárförf byggðasamlaganna þriggja vegna fyrirhugaðra fjárfestinga.*

Fjármál byggðasamlaganna hafa mikið verið til umræðu undanfarin ár og miklar fjárskuldbindingar fylgt vexti þeirra og starfsemi. Ekki verður annað séð en að fjárhagsleg ábyrgð sveitarfélaga á þeirri starfsemi byggðasamlaga sem telst atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði sé í andstöðu við ákvæði laganna að þessu leyti og sé enn fremur til þess fallin að skeykja samkeppnisstöðu á viðkomandi markaði, m.a. í ljósi einfaldrar ábyrgðar eigenda á fjárhagslegum skuldbindingum þeirra. Mikilvægt er því að finna slíkri starfsemi annað og heppilegra rekstrarform, eins og nánar er vikið að í næstu köflum hér á eftir.

Niðurstaðan er því sú að rekstrarform byggðasamlaga er hvorki ætlað né útfært til að ná utan um atvinnurekstur á samkeppnismarkaði, heldur verkefni sveitarfélaga sem sameiginlegur stefnusáttmáli þeirra liggur til grundvallar fyrir og eðlilegt er að sveitarfélögin axli fjárhagsleg ábyrgð á.

Lagaramminn tekur ekki á skipulagi eða stjórnarháttum vegna verkefna sem snúa að atvinnurekstri á samkeppnismarkaði og getur blönduð starfsemi þeirra í einstökum tilvikum farið gegn ákvæðum laga.

2.3. Verkefni og rekstrarform

Í stjórnarsýsluúttektinni frá 2011 er að finna ályktanir sem snúa að greiningu á verkefnum sveitarfélaga og lagt til að einstökum verkefnum sé fundið hentugt rekstrarform:

- Á sveitarstjórnarstiginu eru í notkun *mismunandi félagsform*. Eðlismunur á félagsformum liggur fyrst og fremst í því að byggðasamlag fellur undir reglur stjórnarsýslulaga en sameignarfélag og hlutafélag eru einkaréttarlegs eðlis. Ábyrgð eigenda er mismunandi þ.e. einföld full ábyrgð hjá byggðasamlagi og sameignarfélagi en takmörkuð ábyrgð hjá hlutafélagi. Engin umfjöllun er í lögunum um í hvaða tilvikum byggðasamlög henta og í hvaða tilvikum væri eðlilegra að velja aðra kosti um samstarfs- eða félagsform. Æskilegt er að unnin verði greining sem tekur heildstætt á því hvers konar samrekstrarform/félagsform henti hinum mismunandi samstarfsverkefnum.
- Rekstur byggðasamlaganna þriggja, Strætó, Sorpu og Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins* er mjög ólíkur og mikilvægt að félagsformið henti viðkomandi verkefnum og áhættustigi þeirra. *Félagsformið byggðasamlag hentar þegar um er að ræða lögbundin verkefni þar sem gilda eiga almennar stjórnarsýslureglur.* Í þeim tilvikum sem um er að ræða starfsemi sem ber einkenni almenns einkareksturs á samkeppnisgrundvelli, eins og t.d. á við um ákveðna þætti í starfsemi Sorpu og Strætó, þá hentar að mati hópsins betur að nota annað félagsform. Því er nauðsynlegt að yfirfara tilgang og verkefni byggðasamlaganna.

Skilgreining eða afmörkun á lögbundnum verkefnum sveitarfélaga skv. 1. mgr. 7. gr. SSL eru ekki svo skýr sem skyldi þar sem lagaumgjörð um verkefni þeirra er oft á tíðum flókin og opinber stefnumörkun óljós.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið birtir og uppfærir lista yfir lögbundin verkefni sveitarfélaga.

Ólögbundin verkefni sveitarfélaga skv. 2.-3. mgr. 7. gr. SSL eru hins vegar fjölmörg en eðli málsins eru þau háð takmörkunum. Þá breytast þau frá einum tíma til annars eftir aðstæðum hverju sinni. Engin ein regla afmarkar ólögbundin verkefni sveitarfélaga, en færa má rök fyrir því að verkefnum sveitarfélaga eru takmarkanir settar, m.a. af eftirfarandi þáttum:

1. Að verkefnið gagnist íbúum almennt í sveitarfélaginu
2. Að raunveruleg þörf sé á að sveitarfélag sinni verkefninu
3. Að verkefnið teljist ekki þátttaka í atvinnurekstri – þ.e. ekki verslun, iðnaður eða framleiðsla
4. Að verkefnið fari ekki á skjön við markmið samkeppnislaga nr. 44/2005
5. Að verkefnið hvorki íþyngi eða ívilni íbúum, nema með skýrri lagaheimild þar að lútandi sbr. reglur sem snúa að fjárveitingarvaldi sveitarfélaga
6. Að verkefnið teljist forsvaranleg meðferð fjármuna skv. sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 að ráðast í verkefnin, s.s. vegna ákvæða:
 - 65. gr. um ábyrga meðferð fjármuna
 - 66. gr. um miklar fjárfestingar og skuldbindingar
 - 68. gr. um takmarkanir á veðsetningu tekna og fasteigna
 - 69. gr. um bann við ábyrgðum skuldbindinga vegna ólögbundinna verkefna

Verkefnum byggðasamlaga höfuðborgarsvæðisins, einkum Sorpu og Strætó, hefur fjölgað verulega með árunum og mörg hver falla ekki lengur undir lögbundin verkefni sveitarfélaga, og sum þeirra uppfylla heldur ekki ofangreind skilyrði um ólögbundin verkefni sveitarfélaga. Ástæður fyrir því kunna að vera nokkrar:

- Flókin löggjöf á sviði sormála og takmarkað lögboðið hlutverk sveitarfélaga í samgöngumálum hefur valdið óskýrleika um upphaf og endi lögbundinna verkefna þeirra að þessu leyti.
- Þegar til verkefnanna var stofnað á sínum tíma hafi markaðsbrestur verið til staðar og því nauðsynlegt að sveitarfélögin sinntu verkefnum.
- Skortur á stefnusáttmála viðkomandi sveitarfélaga á vettvangi byggðasamlags og því ekki skýr sýn á hvaða verkefni byggðasamlögin eigi að sinna fyrir sveitarfélögin og hvaða verkefnum þau eiga ekki að sinna.
- Skortur á skýrum og virkum eigendavettvangi sem veitt hefur stjórn og stjórnendum aðhald hefur m.a. leitt til þess að stjórnendur hafi getað útvíkkað starfsemi þeirra, án virks aðhalds kjörinna fulltrúa.
- Veltuhraði stjórna byggðasamlaga, sem skipaðar eru til tveggja ára, veldur því að stjórnarmenn eiga erfitt með að sinna hlutverki sínu með skilvirkum hætti sem aftur gefur stjórnendum mikið svigrúm til að marka raunverulega stefnu byggðasamlaganna.

Verulegur hluti verkefna Sorpu og nokkur hluti verkefna Strætó falla því ekki (lengur) undir framangreindar skilgreiningar á ólögbundnum verkefnum sveitarfélaga. Um þetta segir á bls. 5 í stjórnsluúttektinni frá 2011:

Mörg dæmi eru um að það sem áður þótti sjálfsagður hlutur að sveitarfélag eða hið opinbera ræki, hafa einkaaðilar nú komið að og farið að sinna. Einnig hefur aðild Íslands að EES leitt til þess að innleiddar hafa verið tilskipanir sem varða opinbera starfsemi á samkeppnismarkaði. Þetta hefur í einhverjum tilvikum leitt til formbreytingar á rekstri þannig að opinberum stofnunum eða starfseiningum í eigu sveitarfélaga var breytt yfir í sjálfstæð félög. Ástæðan var m.a. sú að um var að ræða ólögmetan stuðning við samkeppnisrekstur í formi ótakmarkaðrar ábyrgðar sveitarfélagsins. Nánar er fjallað um þetta í viðauka II. Einnig hafa sveitarfélög útvistað verkefnum ýmist með samningum eða útboðum til einkaaðila sem annast þá framkvæmd þeirra.

Kortlagning verkefna byggðasamlaga með tilliti til framangreindra sjónarmiða er brýn og endurspeglast þessi sjónarmið ennþá í nýrri gögnum, s.s. í Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013-2024 segir á bls. 72:

Samkeppnissjónarmið eru mikilvæg þegar rætt er um samspil sveitarfélaga og einkaaðila í úrgangsmálum. Upp geta komið tilvik þar sem sveitarfélög eða samlög þeirra sinna tilteknum þáttum úrgangsmála í samkeppni við einkaaðila, án þess að aðskilja samkeppnishluta rekstursins með nægjanlega skýrum hætti frá annarri starfsemi. Samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar.

Niðurstaðan er að nauðsynlegt er að rýna reglulega verkefni byggðasamlaga og gæta þess að verkefni falli að forsendum fyrir starfsemi þeirra og að til staðar sé stefnusáttmáli sveitarfélaganna um þessi verkefni og starfsemi.

Öðrum verkefnum þarf að finna viðeigandi sjálfstætt rekstrarform, þau færð undan fjárhagslegri ábyrgð sveitarfélaganna og fjárhagslegur aðskilnaður starfsemi þeirra tryggður frá starfsemi byggðasamlaganna.

2.4. Stefnusáttmáli um verkefni

Í stjórnsýsluúttektinni frá 2011 er að finna niðurstöður og ábendingar sem snúa að grundvallarforsendum og skipulagi byggðasamlaga, þ.e. sameiginlegri stefnumörkun vegna starfsemi þeirra:

- Breytingar í starfsumhverfi sveitarfélaga kalla á stöðuga endurskoðun á verkefnum þeirra og með hvaða hætti sé best að sinna þeim. Öll umræða sem snýr að valkostum um rekstur sameiginlegra verkefna sveitarfélaga kallar á vandaða pólitíska stefnumörkun.*
- Fjárhagsstaða byggðasamlaganna er erfið og við greiningu á fjárhagsáætlun til fimm ára kemur í ljós mikil áætluð fjárpörf byggðasamlaganna þriggja vegna fyrirhugaðra fjárfestinga.*
- Skilgreina þarf eigendavettvang fyrir byggðasamlögin. Eðli samvinnu sveitarfélaga er fremur flókið þar sem sveitarfélög byggja völd og umboð á fjölskipuðu valdi. Til þess að samvinna geti skapast þarf að vera formlega skilgreindur vettvangur, eigendavettvangur, sem hefur það hlutverk að taka hina pólitísku umræðu um samvinnu sveitarfélaga og móta sér verklag um hana. Skilgreina þarf hverjir eiga rétt á að mæta á þennan eigendavettvang og hver aðkoma minnihlutans á að vera. Afrakstur hinnar pólitísku umræðu birtist meðal annars í eigendastefnu.*
- Byggðasamlögin hafa fjarlægst eigendur sína og oft óljóst hvert stefnir. Mikilvægt er að eigendur gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn, taki á hlutverki og umboði aðila máls og taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökufurlinu. Eigendur leggi hinar stóru línur (með eigendastefnu) sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunarvinnu.*

Framangreindar ábendingar eru afar umfangsmiklar og skipta grundvallarmáli fyrir skipulag, stjórnarhætti, rekstur og fjármál byggðasamlaga, þ.e. að:

- Fyrir liggja skýrt og lýðræðislegt ferli,
- á formlegum vettvangi,
- með breiðri aðild hagaðila,
- við mörkun stefnusáttmála sveitarfélaga sem aðild eiga að byggðasamlagi,
- sem skapi forsendur fyrir tilvist, skipulagi og stjórnarháttum byggðasamlaga.

Sett var upp fulltrúaráð á vegum SSH sem ætlað var m.a. að sinna því hlutverki sem sneri að samráðsvettvangur, m.a. varðandi stefnumörkun. Í skýrslu innri endurskoðunar Sorpu frá 2019 segir eftirfarandi um þetta efni:

Fulltrúaráð SSH hefur samkvæmt samþykktum SSH það hlutverk að mynda samráðsvettvang vegna reksturs þeirra byggðasamlaga sem sveitarfélögin reka sameiginlega hverju sinni. Í samþykktum SSH kemur fram að nánar verði kveðið á um ábyrgð, hlutverk og samskipti sveitarstjórna, stjórnar SSH, fulltrúaráðs SSH og stjórna byggðasamlaganna í sérstakri eigendastefnu og stofnsamþykktum byggðasamlaganna. Samkvæmt fyrrverandi framkvæmdastjóra SSH var ákveðið á vettvangi ráðsins að það skyldi fremur taka að sér það hlutverk að „vera vinur til að hringja í“ fremur en að fylgja til hins ítrasta hlutverkinu sem skráð er í samþykktum SSH.

Ráðið hefur þannig ekki haft reglubundna formlega fundi tvisvar á ári eins og kveðið er á um heldur fengið kynningar um málefni sem snerta byggðasamlögin þegar svo ber undir. Ekki hafa verið ritaðar formlegar fundargerðir.

Skilvirkkan vettvangur fyrir mótun sameiginlegs stefnusáttmála sveitarfélaga vegna byggðasamlaga skortir því enn og hafa stjórnarhættir þróast í þá átt að lítil sem engin sameiginleg stefnumörkun á sér stað hjá sveitarfélögunum sjálfum. Hins vegar hefur stjórnnum byggðasamlaganna verið látið eftir það verkefni í samráði við stjórnendur og reyndin sú að byggðasamlögin sinna verkefnum sem ekki er endilega formleg samstaða um og jafnvel aðeins hluti sveitarfélaganna nýtir sér.

Í daglegu tali hefur hins vegar verið vísað til stjórnar SSH sem þess eigendavettvangs sem komið var á fót í kjölfar stjórnsýsluúttektarinnar 2011, öfugt við ákvæði samþykktu SSH. Stjórn SSH hefur þannig sinnt upp að vissu marki hlutverki eigendavettvangs, en þó helst að því leyti að bregðast við álitamálum sem borin eru undir hana, í stað þess að hafa frumkvæði og vera vettvangur fyrir mörkun eiginlegs stefnusáttmála byggðasamlaganna eins og fulltrúaráði var ætlað. Hlutverk stjórnar SSH er hins vegar ekki skilgreint í samþykktum SSH, hvorki að þessu leyti né öðru, og hefur hún því ekki formlegt hlutverk eða umboð að þessu leyti.

Viðbrögð við ábendingu stjórnsýsluúttektarinnar frá 2011 um efnislega stefnumörkun fólst að hluta til í ritun eigendastefna byggðasamlaganna. Eigendastefnurnar voru nokkuð keimlíkar milli einstakra byggðasamlaganna og innihald þeirra almennt orðað þegar kemur að stefnumörkun, en með nokkuð ítarlegum útfærslum á lögformlegu umboði og hlutverki stjórna þeirra.

Svo almennt orðaðar eigendastefnur geta hins vegar ekki myndað grundvöll fyrir stefnu eða starfsemi byggðasamlaga sem slíkra, og koma þannig ekki í stað stefnusáttmála aðildarsveitarfélaga þeirra.

Jafnframt virðist ruglings hafa gætt við ritun eigendastefna því að í þeim voru afmörkuð í grundvallaratriðum lögformlega hlutverk, umboð og ábyrgð stjórna byggðasamlaganna sem slíka. Um þetta segir í ábendingu í stjórnsýsluúttektinni frá 2011:

- Umboð stjórna óskýrt.* Í sumum tilvikum hefur ákvörðunum stjórna verið hafnað af eigendum. Í öðrum tilvikum hafa eigendur tekið ákvarðanir sem hafa veruleg áhrif á stöðu og fjárhag byggðasamlaga án samráðs við stjórnir. *Endurbæta þarf núgildandi samþykktir byggðasamlaga* m.a. með því að setja skýrari ákvæði í þær um umboð stjórnarmanna til ákvarðanatöku og um aðkomu eigenda að stærri ákvarðanatökum.

Skilgreiningar á lögformlegu hlutverki, umboði og ábyrgð eru, eins og bent er á í ábendingunni, hluti af skipulagi og stjórnarháttum og fá aðeins lögformlegt gildi ef þau eru rituð í stofnsamning³ byggðasamlags. Að öðrum kosti eru slíkar skilgreiningar ekki bindandi að lögum og valdið getur ruglingi og villum ef skipulag og stjórnarhættir eru skilgreind víðar en í stofnsamningi og missir því marks að afmarka þessa þætti skipulags og stjórnarháttanna í eigendastefnu. Um þetta er nánar fjallað í kafla 3.2. um réttarheimildir stjórnarháttanna.

Í stjórnarsýsluúttektinni frá 2011 er hins vegar réttilega bent á að í stefnusáttmála eigenda þurfi að afmarka hlutverk og umboð vegna innleiðingar stefnusáttmála sbr. eftirfarandi ábending:

- Byggðasamlögin hafa fjarlægst eigendur sína og oft óljóst hvert stefnir.* Mikilvægt er að eigendur *gefi út eigendastefnu sem felur í sér sameiginlega framtíðarsýn*, taki á hlutverki og umboði aðila máls og taki af öll tvímæli um hlutverk mismunandi hagsmunaaðila bæði í stefnumótunar- og ákvarðanatökuférlinu. Eigendur leggi hinar stóru línur (með eigendastefnu) sem stjórnarmönnum byggðasamlaga beri að fara eftir í sinni stefnumótunavinnu.

Mikilvægt er því eftir sem áður að skilgreina og afmarka betur hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga í stofnsamningum byggðasamlaganna og gæta þess jafnframt að hlutverk og umboð við innleiðingu stefnusáttmála byggðasamlaga sé skýrt samkvæmt honum.

Rétt er þó að hafa í huga að til staðar er ýmiss konar opinber stefnumörkun sem lýtur að lögboðnum verkefnum sveitarfélaga sem sinnt er af byggðasamlögunum og má nefna sem dæmi:

- Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs
- Svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs
- Stefna um meðhöndlun úrgangs (í samráðsferli)

Þessar stefnur sem slíkar geta ekki sem slíkar skapað forsendur fyrir tilvist byggðasamlaga og eru heldur ekki markaðar á formlegum eigendavettvangi byggðasamlaganna sem slíkra.

Niðurstaðan er því sú að formlegum og lýðræðislegum eigendavettvangi var komið á fót, sem hins hafði aðeins takmörkuðu hlutverki að gegna og stjórn SSH yfirtók að hluta verkefni hans. Eigendastefnur hafa ekki náð markmiði sínu að vera stefnusáttmáli sveitarfélaga sem myndar grundvöll að starfsemi byggðasamlaganna.

Hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga hefur verið skilgreint upp að vissu marki, en ekki með lögformlega bindandi hætti í stofnsamningum byggðasamlaganna.

Nauðsynlegt er að marka formlegan og virkan eigendavettvang sem markar stefnusáttmála sveitarfélaga á þeim sviðum sem byggðasamlögin munu starfa, ásamt því að afmarka hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga byggðasamlaga í stofnsamningi.

³ Í stjórnarsýsluúttektinni er orðnotkunin „samþykktir“ viðhöfð en stofnskjöl byggðasamlaga eru nefnd stofnsamningur og er það hugtak notað í þessari skýrslu.

3. FRAMTÍÐAR SKIPULAG OG STJÓRNARHÆTTIR BYGGÐASAMLAGA

3.1. Grundvöllur framtíðarskipulags byggðasamlaga

Við kortlagningu og útfærslu skipulags og stjórnarháttanna byggðasamlaga sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu hafa eftirfarandi þrjú þættir verið lagðir til grundvallar:



Greina þarf hvaða verkefni byggðasamlaganna eru eiginleg **verkefni sveitarfélaga** og skilja frá öðrum verkefnum sem sveitarfélög geta ekki alla jafna sinnt.

- *Um er að ræða verkefni sem sveitarfélög myndu alla jafna sinna sjálf, ef ekki væri fyrir byggðasamlagi að fara.*
- *Verkefnið gæti því átt heima sem fagsvið eða stoðsvið sveitarfélags, eða sem deild innan slíkra sviða sveitarfélaga.*

Frá eru skilin verkefni sem falla undir skilgreiningu á **atvinnurekstri á samkeppnismarkaði**.

- *Ef aðrir aðilar sinna sambærilegum verkefnum á markaði, ætti byggðasamlag ekki að sinna slíkri starfsemi sjálf, heldur fela 3. aðila að annast þau, og þá samkvæmt þjónustusamningi í kjölfar útboðs ef þörf er á slíkri starfsemi í tengslum við verkefni byggðasamlags.*
- *Önnur leið er að aðskilja slíka starfsemi innan byggðasamlagsins bæði hvað varðar stjórnun og fjármál og gæta að gegnsæi um slíkan aðskilnað og starfsemi.*
- *Þriðja leiðin væri að færa verkefnið í annað rekstrarform sem hentar fyrirtækjarekstri með takmarkaðri ábyrgð, s.s. hlutafélag, og aðskilja stjórnun og fjármál vegna verkefna fyrir eigendur (sveitarfélög), og gæta að gegnsæi um slíkan aðskilnað og starfsemi.*

Þegar fyrir liggur hvaða verkefni uppfylla framangreindar forsendur, þarf því næst að ákveða hvort forsendur eru fyrir **sameiginlegri stefnumörkun sveitarfélaganna** vegna umræddra verkefna.

- *Styrkja þarf fulltrúaráð SSH eða skapa sérstakan vettvang fyrir mörkun stefnusáttmála sveitarfélaganna vegna einstakra byggðasamlaga.*
- *Ef ekki næst saman stefnusáttmáli sveitarfélaganna vegna verkefnis byggðasamlags, yrði slíkum verkefnum fundinn farvegur, eftir því sem við á, hjá hverju og einu sveitarfélagi.*

Byggðasamlag er því í eðli sínu eins og sveitarfélag þegar kemur að skipulagi og stjórnarháttum, að því frátöldu að þeir fagaðilar sem sinna því starfa fyrir fleiri en eitt sveitarfélag innan byggðasamlags, í stað þess að starfa sem svið eða deild innan sveitarfélags.

3.2. Grundvöllur framtíðarstjórnarháttanna byggðasamlaga

Þríhjól réttarheimilda

Lágmarks ákvæði opinberra réttarheimilda sem gilda um skipulag og stjórnarhætti

Samþykkt, birt og varðveitt með formlegum hætti

Nánari útfærsla skipulags og stjórnarháttanna í samræmi við tilgang og markmið félags samkvæmt vilja eigenda



Útfærsla stjórnar á hlutverki og ábyrgð sinni, forstjóra og annarra stjórnareininga – í takt við tilgang og markmið skv. lögum og samþykktum

Við útfærslu skipulags og stjórnarháttanna stjórnareininga þarf að hafa hliðsjón af þeirri löggjöf sem lýtur að rekstrarforminu og öðrum opinberum fyrirmælum. Opinber stefnumörkun skiptir þar grundvallarmáli fyrir byggðasamlög, hvort sem um stefnumörkun ríkis er að ræða eða stefnusáttmála sveitarfélaga vegna byggðasamlagsins. Aðrar réttarheimildir sem útfærðar eru, verða síðan að rúmast innan ramma laganna, s.s. sveitarstjórnar- og stjórnsýslulaga og opinberrar stefnumörkunar, s.s. stefnusáttmála byggðasamlags

Út frá lagarammanum eru því stofnsamþykktir útfærðar og hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga skilgreind. Nánari útfærsla innra skipulags kemur í kjölfarið út frá ákvörðunum sveitarfélaganna sem eigenda, um skipulag og stjórnarhætti viðkomandi byggðasamlags, s.s. útfærsla stofnsamnings og svo ákvörðunum stjórnar, s.s. starfsreglur stjórnar.

Ekki er gert ráð fyrir að til staðar verði það sem nú er kallað eigendastefnur, heldur verði hugtakið stefnusáttmáli notað yfir opinbera stefnumörkun sveitarfélaga vegna viðkomandi byggðasamlags. Í stjórnsýsluúttektinni frá 2011 er fjallað um eigendastefnur sem síðar hafa litið ljós, en uppfylla ekki þau skilyrði sem stefnusáttmáli byggðasamlags þyrfti að uppfylla eins og nánar er fjallað um í þessari skýrslu. Notkun hugtaksins eigendastefna hefur ennfremur valdið ruglingi við eigendastefnu einstakra stofnanafjórðinga, s.s. ríkis, sveitarfélaga eða stofnanafjórðinga, sem fjalla um stefnu þeirra og stjórnarhætti sem eigendur fyrirtækja og því lagt til að fallið verði frá notkun þess hugtaks um stefnumörkun sveitarfélaga vegna byggðasamlaga.

Þríhjól stjórnarháttá

Skýrt umboð og hlutverk einstakra stjórnareininga skv. lögum, reglum, samþykktum, samningum og góðum stjórnarháttum

Ábyrgð, framkvæmd og eftirlit eru þar af leiðandi skýr enda séu innleiðing, eftirfylgni og eftirliti virk í framkvæmd



Ákvarðanatáka stjórnar og stjórnenda tekur mið af hlutverki, umboði og ábyrgð – og er þar með áreiðanlegri en ella

Við afmörkun stjórnarháttá stjórnareininga eins og byggðasamlaga er grundvallaratriði að skilgreina hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga í takt við það skipulag sem lagt er til grundvallar og þá stjórnarhætti sem ætlunin er að viðhafa. Kallað hefur verið eftir afmörkun á hlutverki og umboði stjórna og nánari skilgreiningu þeirra í stofnsamþykktum, s.s. gagnvart fulltrúaráði og eigendafundum. Mikilvægt er að skilgreina þessa þætti þegar efni stefnusáttmála liggur fyrir vegna verkefna byggðasamlaga. Eins hefur verið bent á að fulltrúaráð hafi verið óvirkt og stjórn SSH tekið yfir verkefni þess að hluta.

Það er því ekki síður mikilvægt að skilgreina ábyrgð einstakra stjórnareininga og tryggja að framkvæmd og eftirlit með starfsemi sé í takt við skilgreint skipulag og stjórnarhætti, þannig að hver og ein stjórnareining sinni raunverulega skilgreindu hlutverki sínu og axli ábyrgð með skilvirkum hætti. Þannig verður best vandað til ákvarðanatöku.

4. TILLAGA AÐ FRAMTÍÐARSKIPULAGI BYGGÐASAMLAGA

4.1. Inngangur

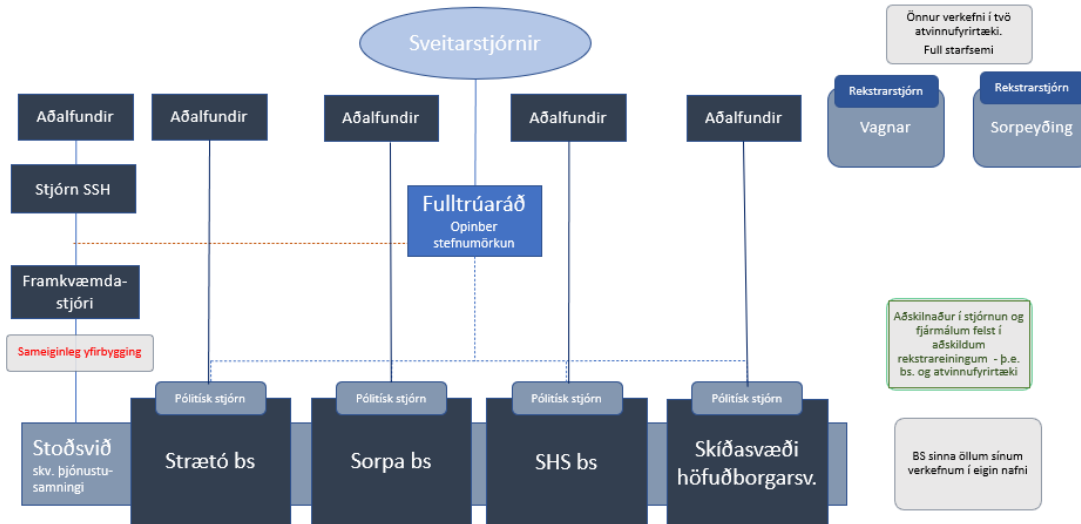
Að teknu tilliti til framangreindra forsenda fyrir grundvelli að framtíðarskipulagi byggðasamlaga sem fjallað er um í kafla 3, ásamt því markmiði að ná fram samlegð í rekstri þeirra og jafnvel sameiningu, eru eftirfarandi tillögur að skipulagi og stjórnarháttum byggðasamlaganna lagðar fram. Fyrri tillagan fékk vinnuheitid „sviðsmynd 2a“ og síðari sviðsmynd sem byggir á sömu sjónarmiðum en gengur einu skrefi lengra í útfærslunni hlaut vinnuheitid „sviðsmynd 2b“ og er nánar fjallað um hana í kafla 4.10.

Í viðauka IV er enn fremur að finna tvær sviðsmyndir sem dregnar voru upp, sviðsmynd 1 og sviðsmynd 3, ásamt samantekt á helstu kostum og göllum hvorrar sviðsmyndar fyrir sig. Þær sviðsmyndir ná hins vegar síður markmiði þeirra forsenda sem lagt er upp með í kafla 3, eða gera það með flóknari og óskilvirkari hætti til lengri tíma.

Sviðsmynd 2a gerir ráð fyrir eftirfarandi útfærslu á skipulagi og stjórnarháttum:

- Að eiginleg verkefni sveitarfélaga sem stefnusáttmáli þeirra á viðkomandi fagsviði nær til á hverjum tíma verði áfram hluti af viðkomandi byggðasamlagi.
- Fulltrúaráði verði komið á fót sem marki stefnusáttmála til samþykktar á vettvangi eigendafunda viðkomandi byggðasamlaga.
- Stjórnir byggðasamlaganna verði skipaðar kjörnum fulltrúum til fjögurra ára, sem beri m.a. ábyrgð á innleiðingu stefnusáttmála.
- Starfsemi stoðsviða byggðasamlaganna verði styrkt og þau sameinuð undir SSH og sinni þjónustu við byggðasamlögin og fulltrúaráðið á grundvelli þjónustusamninga.
- Önnur núverandi starfsemi byggðasamlaganna verði færð í viðeigandi rekstrarform atvinnufyrirtækja með takmarkaðri ábyrgð eigenda, s.s. hlutafélag.
- Byggðasamlög fá hlutabréf sem endurgjald fyrir þær eignir sem flytjast yfir í ný félög, en til að tryggja fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað er lagt til að byggðasamlögin greiði hlutabréfin út til sveitarfélaganna.
- Fjárhagslegur aðskilnaður fæst þar með í takt við markmið samkeppnislaga.
- Til að tryggja stjórnunarlegan aðskilnað og ná fram nauðsynlegri breidd í stjórnnum fyrirtækjanna verði rekstrarstjórnir kosnar á eigendafundum þeirra félaga.

Sviðsmynd 2a - uppskipting



4.2. Kostir og gallar sviðsmyndar 2a

Helstu kostir og gallar sviðsmyndar 2a eru eftirfarandi:

Helstu kostir

1. Byggðasamlög ná tilgangi sínum og sinna einungis þeirri starfsemi sem þeim er ætlað
2. Sameiginleg stefnumörkun sveitarfélaganna liggur að baki í stefnusáttmála
3. Verkefni sem snúa að þátttöku í atvinnurekstri heyra ekki undir byggðasamlögin
4. Viðeigandi rekstrarform eru valin fyrir einstök verkefni sem byggðasamlögin sinna nú
5. Viðeigandi stjórnir valdar eftir því hvort um byggðasamlag er að ræða með pólitískri stjórn eða fyrirtæki í atvinnurekstri með takmarkaða ábyrgð og rekstrarstjórn
6. Stjórnunarlegur aðskilnaður næst með skiptingu verkefna milli lögaðila sem annars vegar eru skipaðir pólitískum fulltrúum og hins vegar rekstrarstjórnnum
7. Fjárhagslegur aðskilnaður næst með skiptingu verkefna milli byggðasamlags sem starfar á ábyrgð sveitarfélags annars vegar og fyrirtækis með takmarkaða ábyrgð hins vegar
8. Kjörnir fulltrúar geta axlað ábyrgð sem slíkir á byggðasamlögunum með aðkomu að mörkun stefnusáttmála og eftirliti með innleiðingu hans í gegnum fulltrúaráð – og eftirlit með rekstri að öðru leyti með setu- og málfrelsisrétt á eigendafundum
9. Styrking stoðsviða byggðasamlaga næst með sameiningu þeirra undir hatti SSH
10. Skipulagi þeirra svipar til skipulags sveitarfélaga, sér í lagi svokölluð sviðsmynd 2b sem fjallað er um í kafla 4.10.

Helstu gallar

1. Ljóst er að nokkur vinna er við útfærslu á sviðsmynd 2a við flokkun verkefna sveitarfélaga sem heima eiga í byggðasamlagi, mörkun stefnusáttmála og flutning tiltekinna eigna og skulda yfir í rekstrarform með takmarkaðri ábyrgð. Nánar er fjallað um þennan verklið í kafla 6 um innleiðingaráætlun.
2. Lítil fyrirsjáanleiki er í dag hver starfsemi byggðasamlaga verður og umfang slíks rekstrar. Niðurstöður að þessu leyti liggja ekki fyrir fyrr en flokkun verkefna sveitarfélaga liggur fyrir, sem og vilji sveitarfélaga til að marka stefnusáttmála um þau.
3. Þar af leiðandi er lítil fyrirsjáanleiki í dag um hvaða starfsemi flyst yfir í fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð og hvert umfang slíks rekstrar verður, enda liggja niðurstöður ekki fyrir að þessu leyti fyrr en vinnu skv. lið 2 lýkur.
4. Í ljósi þess að flokkun verkefna sveitarfélaga og flutningur annarra verkefna í viðeigandi rekstrarform ásamt mörkun stefnusáttmála kom ekki til framkvæmda í kjölfar stjórnsýsluúttektarinnar frá 2011, er ljóst að sama áhætta er fyrir hendi í dag, þ.e. að verkefnið dagu uppi. Því er afar mikilvægt að innleiðingaráætlun verði samþykkt og komið í framkvæmd eins og nánar greinir í kafla 6.

Hér á eftir er að finna nánari útlitun á skipulagi og stjórnarháttum sviðsmyndar 2a að því leyti sem tímabært er að útfæra þá þætti, en nánari útfærslur er hægt að leggja til þegar fyrir liggur hvaða verkefni og starfsemi verða eftir í byggðasamlögunum sjálfum og hvaða verkefni og starfsemi flytjast yfir í fyrirtæki með takmarkaða ábyrgð.

4.3. Sveitarstjórnir

Sem fyrr fer hver og ein sveitarstjórn sem aðild á að byggðasamlagi með eignarhald á byggðasamlaginu. Hlutverk og umboð sveitarstjórnar myndi alla jafna taka til eftirfarandi þátta:

1. Mæting á aðalfund
2. Meðferð atkvæðisréttar á aðalfundi
3. Tilnefning í fulltrúaráð
4. Tilnefning í stjórn byggðasamlags
5. Breyting á stofnsamningi

Mælt er með að hvert og eitt sveitarfélag setji sér eigandastefnu þar sem nánar er kveðið á um meðferð eigandavalds sveitarfélagsins, í samræmi við leiðbeiningar OECD frá 2015 um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu.

4.4. Stofnsamningur

Stofnsamninga byggðasamlaga þarf að endurrita til að endurspegla skipulag þeirra og stjórnarhætti. Þar sem sveitarstjórnarlögum sleppir er nauðsynlegt að útfæra hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga nánar, rétt eins og þegar sveitarfélög kveða nánar á um stjórn, stjórnsýslu og fundarsköp sveitarfélaganna sjálfra skv. 9. gr. SSL.

Stofnsamningur á að vera tæmandi útfærsla á skipulagi og stjórnarháttum þannig að afmörkun á hlutverk, umboði og ábyrgð stjórnareininga af eftirtöldum ástæðum í samræmi við ákvæði 94. gr. SSL en einnig er nauðsynlegt að einfalda og auka skýrleika skipulags og stjórnarháttanna.

4.5. Fulltrúaráð

Fulltrúaráð hefur það hlutverk að marka stefnusáttmála byggðasamlaga og hafa eftirlit með innleiðingu stjórnar á efni hans.

Í fulltrúaráði sitja kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaganna. Hægt er að hugsa nokkrar útfærslur að samsetningu fulltrúaráðs:

- Fulltrúaráð allra kjörinna fulltrúa:
 - Allir kjörnir fulltrúar eigi aðild að fulltrúaráðinu, sem síðan tilnefni undirnefndir sem vinni að stefnumörkun á einstökum fagsviðum, s.s. einskona undirnefndir.
- Fulltrúaráð meirihluta og minnihluta:
 - Meirihluti og minnihluti hvers sveitarfélags skipar einn fulltrúa fyrir sig.
- Lýðræðislegt fulltrúaráð
 - Fjöldi kjörinna fulltrúa sveitarfélags í fulltrúaráði ræðst af fjölda íbúa sveitarfélags

Stefnusáttmáli byggðasamlaga gildir a.m.k. fyrir hvert kjörtímabil og skapar forsendur fyrir tilvist og starfsemi byggðasamlags, rétt eins og meirihlutasáttmáli skapar forsendur og rammar inn starfsemi sveitarfélaga.

Mikilvægt er að hafa hliðsjón af ákvæðum SSL við mörkun stefnusáttmála og hafa víðtækt samráð við hagaðila viðkomandi málaflokks, s.s. samráð við íbúa skv. X. kafla laganna.

Hægt er að hafa gildandi samþykktir SSH til hliðsjónar við mótun á hlutverki, umboði, ábyrgð og stjórnarháttum fulltrúaráðs hvað varðar mörkun stefnusáttmála. Þá kann fulltrúaráðið að hafa hlutverki að gegna í að koma fram gagnvart ríkisvaldinu og öðrum stofnunum fyrir hönd byggðasamlaganna og eigenda þeirra vegna verkefna byggðasamlaganna, s.s. varðandi afmörkun á lögboðnum verkefnum sem þau sinna og fjárveitingum þeim tengdum.

Önnur hlutverk fulltrúaráðs SSH, sem skilgreind eru í núverandi samþykktum SSH eru hins vegar óviðkomandi byggðasamlögum eða á ábyrgð stjórnar þeirra.

4.6. Aðalfundir byggðasamlaga og eigendafundir

Aðalfundur byggðasamlaga er eigendavettvangur sveitarfélaganna sem að byggðasamlaginu standa. Á aðalfundi byggðasamlaga er stefnusáttmáli staðfestur að fenginni tillögu fulltrúaráðs sbr. kafli 4.5.

Viðeigandi er að hefðbundin aðalfundarstörf fari fram á aðalfundum, s.s.:

1. Skýrsla stjórnar um starfsemi næstliðið ár
2. Samþykkt ársreiknings fyrir næstliðið ár
3. Staðfesting stefnusáttmála byggðasamlags skv. tillögu fulltrúaráðs
4. Kjör / tilnefning stjórnar
5. Kosning endurskoðenda
6. Önnur mál

Einstakar stefnur, s.s. stefna um fjármagnsskipan, áhættustefna, starfskjarastefna og einstakar stefnur sem snúa að starfsemi viðkomandi byggðasamlags, gætu einnig komið til samþykktar á aðalfundi, sér í lagi í ljósi fjárhagslegrar ábyrgðar sveitarfélaganna á starfsemi byggðasamlaga.

Aðrir eigendafundir eru haldnir eftir því sem þörf krefur og eigendur eða stjórn ákveða, s.s. til samþykktar á fjárhags- og starfsáætlunum byggðasamlaga samhliða samþykktum á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga.

Í ljósi eðlis starfsemi byggðasamlaga er rétt að allir kjörnir fulltrúar eigi setu- og málfrelsisrétt á aðal- og eigendafundum byggðasamlaga, en meðferð atkvæðisréttar sé að öðru leyti í samræmi við ákvæði eigendastefnu hvers og eins sveitarfélags.

Þá er rétt að framkvæmdastjóri og endurskoðandi byggðasamlags eigi setu- og málfrelsisrétt á aðal- og eigendafundum.

4.7. Stjórn byggðasamlags

Stjórn byggðasamlags svipar til fagráða sveitarfélaga. Hlutverk, umboð og ábyrgð stjórnar er afmarkað í stofnsamþykktum, en almennt má ætla að stjórn hafi eftirfarandi hlutverk og ábyrgð:

1. Ræður framkvæmdastjóra
2. Ber ábyrgð á innleiðingu stefnusáttmála byggðasamlagsins
3. Ber ábyrgð á samþykktum fjárhags- og starfsáætlunum eigendafunda
4. Ber ábyrgð á innri stefnumörkun byggðasamlags í samræmi við stefnusáttmála
5. Hefur eftirlit með bókhaldi og endurskoðun
6. Tekur óvenjulegar og meiriháttar ákvarðanir
7. Ber veigamiklar og stefnumótandi ákvarðanir undir eigendafundi í samræmi við stofnsamning
8. Gerir þjónustusamning við SSH vegna rekstrar stoðsviða

Mælst er til að stjórnir séu skipaðar pólitískum fulltrúum og skipunartími þeirra sé hinn sami og kjörtímabil þeirra í viðkomandi sveitarstjórn.

Í dag skipa allir eigendur byggðasamlaga einn fulltrúa í stjórn og hafa stjórnarmenn atkvæðisrétt í takt við fjölda íbúa viðkomandi sveitarfélags. Ekki er ástæða til að fjölga í stjórn byggðasamlaga, enda myndi fjölgun stjórnarmanna koma niður á nauðsynlegri skilvirkni þeirra. Fulltrúaráðið er hinn breiði vettvangur fyrir hina pólitísku umræðu á meðan stjórn hefur eftirlit með innleiðingu á stefnum og áætlunum sem byggja á stefnusáttmála og áætlunum sem samþykktar hafa verið á eigendafundum. Því ítarlegri sem stefnur og áætlanir eru sem koma til umræðu og ákvörðunar á eigendafundum, því lýðræðislegri verður aðkoma kjörinna fulltrúa á þeim vettvangi, og skilvirkni stjórnar er viðhaldið.

4.8. Framkvæmdastjóri byggðasamlags

Skipulag og stjórnarhættir sem snúa að framkvæmdastjóra svipar til sviðsstjóra fagsviða sveitarfélaga. Framkvæmdastjóri stýrir daglegum rekstri byggðasamlags, þ.e. þeim hluta starfseminnar sem snýr að faglegri starfsemi byggðasamlagsins. Hann heyrir undir stjórn og ræður starfsfólk.

Nánari útfærsla á hlutverki, umboði og ábyrgð framkvæmdastjóra ræðst hins vegar af umfangi þeirrar eiginlegu byggðasamlagsstarfsemi sem verður eftir í byggðasamlaginu, þeirri starfsemi sem flyst yfir í félag með takmarkaða ábyrgð og þeirri starfsemi sem flyst yfir á stoðsvið SSH.

4.9. SSH - Stoðsvið

Sambærilega starfsemi byggðasamlaganna á stoðsviðum, s.s. fjármálasvið, ráðgjöf við útboð og gerð þjónustusamninga, upplýsingatækni, starfsmannahald og persónuverndarfulltrúa, er hægt að sameina undir einum hatti, s.s. innan SSH. Útfærsla á þessum þætti starfseminnar getur fyrst farið fram þegar

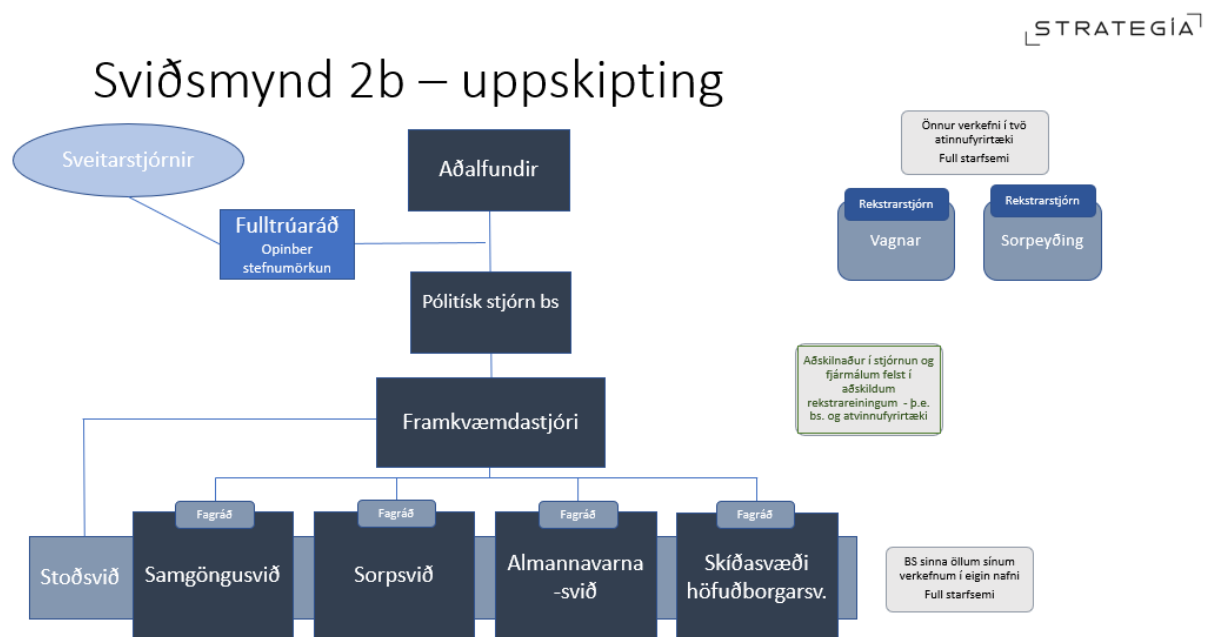
fyrir liggur hvert umfang starfsemi byggðasamlaganna verður, en gerðar hafa verið rekstrarúttektir á fjármálum byggðasamlaganna og mögulegum samlegðaráhrifum í starfsemi þeirra sem nýta má við slíka útfærslu þegar að henni kemur.

Gerður yrði þjónustusamningur milli viðkomandi byggðasamlags og SSH um þjónustuna.

Jafnframt gæti SSH vistað fulltrúaráð byggðasamlaganna á grundvelli þjónustusamnings við þau.

Aðkoma sveitarfélaganna að starfsemi stoðsviðanna yrði að öðru leyti í gegnum stjórn og eigendafundi SSH, en nánari útfærsla skipulags og stjórnarháttanna verður gerð þegar umfang starfseminnar liggur fyrir.

4.10. Sviðsmynd 2b



Sviðsmynd 2b má segja að sé framhald af sviðsmynd 2a eða gangi skrefinu lengra. Í sviðsmynd 2b hafa byggðasamlögin verið sameinuð undir einu byggðasamlagi og aðeins ein byggðasamlagsstjórn er í stað fjögurra skv. sviðsmynd 2a. Byggðasamlögin verða fagsvið innan byggðasamlagsins og yfir hverju fagsviði starfar fagráð sem skipað er pólítískum fulltrúum. Einn framkvæmdastjóri er yfir byggðasamlaginu og í stað framkvæmdastjóra yfir hverju og einu byggðasamlagi eru ráðnir sviðsstjórar einstakra fagsviða. Stoðsvið eru sameinuð undir byggðasamlaginu og heyra undir framkvæmdastjóra.

Sviðsmynd 2b er sú sviðsmynd sem næst kemst því að endurspeгла skipulag og stjórnarhætti sveitarfélaga samkvæmt SSL og endurspeгла vel útfærslur á skipulagi og stjórnarháttum sveitarfélaga. Vel má hugsa sviðsmynd 2b sem síðari fasa í útfærslu á skipulagi og stjórnarháttum byggðasamlaganna þegar sviðsmynd 2a hefur verið innleidd og fyrir liggur hvernig starfsemi byggðasamlaganna verður háttað að því loknu.

5. ATVINNUREKSTUR Á SAMKEPPNISMARKAÐI

5.1. Rekstrarform með takmarkaðri ábyrgð

Lagt er til að núverandi starfsemi byggðasamlaganna sem telst atvinnurekstur á samkeppnismarkaði verði færð yfir í viðeigandi rekstrarform með takmarkaðri fjárhagslegri ábyrgð eigenda, s.s. hlutafélag. Til lengri tíma mætti sjá fyrir sér að sá rekstur yrði seldur, eignir seldar og/eða afskrifaðar.

Stjórnarhættir þessara fyrirtækja yrðu útfærðir í takt við leiðbeiningar Viðskiptaráðs um góða stjórnarhætti, að viðbættum leiðbeiningum OECD frá 2015 um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu.

5.2. Eigendur

Mikilvægt er að sveitarfélögin séu virkir eigendur fyrirtækja sinna og veiti stjórn og stjórnendum aðhald í störfum sínum og gæti hagsmuna sveitarfélagsins sem eiganda.

Eigandahlutverkið er hins vegar annað og eðlisólíkt störfum stjórna. Mikilvægt er að aðgreina þessi hlutverk vel og vandlega í fyrirtækjum, enda mikilvægt að stjórnir séu afmarkaður hópur aðila sem bestur er til þeirra starfa fallinn og skilvirkni sé í starfi þeirra.

Eigendafundir eru hins vegar sá vettvangur þar sem eigendur hafa hlutverki að gegna og þegar um fyrirtæki í opinberri eigu er mikilvægt að opinberir aðilar:

- Veiti stjórnnum sjálfstæði við að ná rekstrarlegum markmiðum sínum
- Forðist afskipti á bak við tjöldin
- Virði sjálfstæði stjórna og láti þeim eftir að sinna hlutverki sínu og ábyrgð
- Takmarki pólitísk afskipti af stjórnnum, og beinum afskiptum eigenda verði markaður formlegur farvegur samkvæmt starfsreglum stjórna og eigandastefnu eiganda.

Eindregið er mælt með því að sveitarfélögin marki sér eigandastefnu um eignarhald sitt á fyrirtækjum í takt við leiðbeiningar OECD frá 2015 um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu. Í eigandastefnu verði eigandafyrirsvar viðkomandi sveitarfélags skýrt skilgreint og tekið verði mið af eftirfarandi meginreglum:

- Eigandafyrirsvar og önnur starfsemi sveitarfélaga verði aðgreind, sér í lagi varðandi reglusetningu á viðkomandi markaði
- Sveitarfélög geri sem eigendur ríkar kröfur um:
 - Gegnsæi ef fyrirtæki sinnir bæði samkeppnisrekstri og innleiðingu opinberrar stefnu, þ.e. tekjur og gjöld sundurliðuð eftir helstu starfspáttum
 - Að kostnaður við innleiðingu á opinberri stefnu verði sundurliðaður sérstaklega með opinberum hætti
- Að sveitarfélög geri kröfu sem eigendur um að stjórnir fyrirtækjanna fylgi leiðbeiningum um góða stjórnarhætti fyrirtækja, þar á meðal um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu.

Vera kann að sveitarfélögin vilji gera með sér eigendasamkomulag um meðferð eignarhluta sinna í fyrirtækjunum (hluthafasamkomulag), sérstaklega ef fjárhagsleg ábyrgð þeirra fylgir starfsemi þeirra að einhverju leyti. Einnig kann að vera skynsamlegt að marka sameiginlega stefnu eigendanna um markmið með eignarhaldinu og fyrirhugaða tímalengd þess. Stefnusáttmáli nær hins vegar aðeins til

starfsemi byggðasamlaga sveitarfélaganna og á því ekki við um starfsemi fyrirtækja í eigu þeirra. Stefnumörkun fyrirtækjanna er á borði sjálfstæðra stjórnna þeirra eins og nánar er fjallað um í kafla 6.3 hér á eftir.

5.3. Stjórnir fyrirtækja með takmarkaða ábyrgð

Stjórnir þessara fyrirtækja yrðu kjörnar á aðalfundi og við skipan í stjórnir þeirra miðað við nauðsynlega breidd í þekkingu og reynslu stjórnarmanna. Ekki er lagt til að pólitískt kjörnir fulltrúar skipi stjórnir þeirra sem slíkir og mæla eftirfarandi rök einna helst gegn því að pólitískt kjörnir fulltrúar skipi stjórnir þessara félaga:

- Í 3. mgr. 53. gr. SSL er beinlínis gerður áskilnaður um aðskilnað að þessu leyti, í samræmi við almennt viðurkennda trúnaðarreglu og jafnræðisreglu félagaréttar:

Að því leyti sem nefnd, ráð eða stjórn lögaðila, sem sveitarstjórn kýs fulltrúa til skv. 1. mgr., fer með framkvæmd eða ábyrgð á verkefni sem sveitarfélagi væri ekki sjálfu heimilt að sinna, þá er fulltrúi sveitarfélags í viðkomandi nefnd, ráði eða stjórn ekki bundinn af fyrirmælum sveitarstjórnarinnar um þau störf. Hið sama á við að því leyti sem það leiðir af lögum sem gilda um rekstur og starfsemi viðkomandi lögaðila.
- Minni hættu er á hagsmunaárekstrum með skipan utanaðkomandi aðila í stjórnir atvinnufyrirtækja á samkeppnismarkaði, þar sem kjörnir fulltrúar kunna að koma að reglusetningu og/eða úrskurðum um réttindi og skyldur aðila á viðkomandi markaði og skapa þannig hættu á hagsmunaárekstrum með störfum sínum sem kjörnir fulltrúar.
- Ábyrgð á stefnumörkun fyrirtækja á samkeppnismarkaði er á hendi stjórnna þeirra en ekki eigenda.
- Mikilvægt er að opinberir aðilar virði hlutverk og sjálfstæði stjórnna og að störf stjórnna séu án pólitískra afskipta kjörinna fulltrúa.

Þá er mikilvægt að við útfærslu á stjórnarháttum stjórnna fyrirtækjanna verði eftirfarandi sjónarmið höfð að leiðarljósi:

1. Stjórnir hafi skýrt umboð og beri raunverulega ábyrgð á árangri fyrirtækis
 - Í samræmi við reglur hlutafélagalaga
 - Stjórn beri ábyrgð gagnvart eigendum (ábyrgð stjórnna)
 - Stjórn hafi hagsmuni fyrirtækis í fyrirrúmi (trúnaðarreglan)
 - Stjórn gæti hagsmuna allra eigenda jafnt (jafnræðisreglan)
2. Stjórn sinni stefnumörkun og eftirliti með framkvæmdastjórn í samræmi við markmið eiganda
 - Ræður og rekur forstjóra og ákveður starfskjör
3. Samsetning stjórnar skal stuðla að hlutlausu og sjálfstæðu mati stjórnarmanna
 - Tilnefning allra stjórnarmanna byggji á hæfni þeirra, hvort sem um er að ræða opinbera fulltrúa eða aðra
 - Að allir stjórnarmenn beri sömu lagalegu ábyrgð sem slíkir
4. Óháðir stjórnarmenn hafi enga efnislega hagsmuni tengda fyrirtækinu, stjórnendum eða eigendum virkra eignarhluta (10%)

5. Að verklagsreglur stjórnar og eigenda fyrirbyggi hagsmunaárekstra og pólitísk áhrif á störf stjórnar
6. Formaður stjórnar beri ábyrgð á skilvirkni og samstarfi stjórnarmanna og komi fram fyrir hönd stjórnar gagnvart eigendum
7. Ef starfsmenn eiga fulltrúa í stjórn, skal miðað við að hann auki við hæfni, þekkingu og sjálfstæði stjórnar
8. Undirnefndir skulu skipaðar óháðum og hæfum aðilum, í þeim tilgangi til að styrkja stjórn í störfum sínum, s.s. við endurskoðun, áhættustýringu og tilnefningu til stjórnar
9. Formaður stjórnar hafi forgöngu um árlegt árangursmat stjórnar
10. Að til staðar sé skilvirkt innra eftirlit og innri eftirlitseining skilgreind, sem heyrir undir stjórn

5.4. Yfirfærsla eigna

Við yfirfærslu eigna og skuldbindinga úr byggðasamlagi og yfir í félag með takmarkaðri ábyrgð næst það mikilvæga markmið að sveitarfélögin sem að byggðasamlögunum standa beri ekki fjárhagslega ábyrgð á atvinnurekstri á samkeppnismarkaði.

Taka þarf afstöðu til þess hvaða eignir, skuldir og samningar:

- haldast hjá byggðasamlaginu
- hvað verður framselt í fyrirtæki með takmarkaða ábyrgð
- hvað flyst á stoðsvið SSH

Hér geta ýmsar útfærslur komið til greina, s.s.:

- Verkefni SHS gætu í heild sinni haldist óbreytt
- Verkefni Strætó gætu haldist óbreytt
 - að viðbætti borgarlínu og
 - að frátöldum (eignarhaldi og) rekstri vagna, rekstri samgöngumiðstöðva og biðskýla svo eitthvað sé nefnt
- Sorpa gæti í heild sinni verið færð í fyrirtæki með takmarkaða ábyrgð
 - eða öllum eignum haldið eftir og rekstur boðinn út
 - og allt þar á milli

Endurgjald til byggðasamлага er í formi hlutabréfa í félögunum, en í ljósi þess hver starfsemi byggðasamlaganna er og þess samstarfsgrundvallar sem þau byggja á, og einnig til að tryggja stjórnunarlegan og fjárhagslegan aðskilnað, er lagt til að hlutabréfin verði afhent eða seld sveitarfélögunum.

Við yfirfærslu eigna og skulda úr byggðasamlagi yfir í fyrirtæki með takmarkaðri ábyrgð má hins vegar ætla að gerð sé krafa af hálfu viðsemjenda um að fjárhagsleg ábyrgð sveitarfélaganna haldist á líftíma þeirra eða fjari út með tímanum. Það kann því að vera nauðsynlegt að sveitarfélögin setji skilyrði fyrir starfsemi fyrirtækjanna á meðan þau bera ábyrgð á hluta starfsemi þeirra, s.s. með ákvæðum sem hefðbundin eru í lánssamningum eða hluthafasamkomulögum, s.s.:

1. Takmarkanir á kaup/sölu/ráðstöfun eigna
2. Takmarkanir á skuldsetningu og veitingu ábyrgða

3. Skipan óháðs sérfræðings í stjórn
4. Áheyrnarfulltrúi í stjórn
5. Reglubundin upplýsingagjöf

Nánari útfærsla á stjórnarháttum yrði gerð þegar fyrir liggur hvaða eignir, skuldir og starfsemi þau hafa með höndum, s.s. um dagskrá aðalfunda þeirra og hlutverk og umboð stjórnar.

6. INNLEIÐINGARÁÆTLUN

Mikilvægt er að vandað verði til verka við útfærslu skipulags og stjórnarháttanna þannig að þau uppfylli ákvæði SSL og samkeppnislaga. Þótt verkefnið sé nokkuð flókið og umfangsmikið er það engu að síður afar brýnt, enda verður ekki annað séð en að núverandi skipulag og stjórnarhættir gangi beinlínis gegn gildandi lögum og nái ekki markmiðum að baki lögboðnum og góðum stjórnarháttum, né stuðli að skilvirkni og vandaðri ákvarðanatöku.

Eftirfarandi innleiðingaráætlun markar helstu skref sem nauðsynlegt er að stíga við útfærsluna. Lögð er ríka áhersla á að eftirfarandi verði haft að leiðarljósi við vinnuna:

- Að aflað sé skilnings og samstöðu um útfærslur hjá kjörnum fulltrúum
- Að samráð verði haft við viðeigandi hagaðila
- Að skýrt skilgreindri verkefnastjórn verði komið á fót með nauðsynlegt umboð
- Að kjörnum fulltrúum og viðeigandi hagaðilum verði veitt viðeigandi fræðsla eftir því sem verkefninu vindur fram
- Að viðeigandi ráðgjafar, s.s. varðandi lögfræði, stefnumörkun og fjármál, verði kallaðir til við útfærslu og innleiðingu einstakra liða aðgerðaráætlunar

Innleiðingaráætlunin samanstendur af 9 ólíkum þáttum þar sem einn þáttur innleiðingarinnar leiðir af öðrum. Hér fyrir neðan er hver og einn þáttur útskýrður nánar.

1. Kynning á tillögum Strategíu ehf. til kjörinna fulltrúa

Gert er ráð fyrir því þegar skýrsla þessi og innleiðingaráætlunin hafa fengið umræðu í stjórn SSH verði haldinn kynningarfundur fyrir borgar- og bæjarráð sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu. Miðað er við að sú kynning færi fram í júní 2020.

2. Ákvörðun tekin um framtíðarsýn og innleiðingaráætlun

Í kjölfar kynningar til kjörinna fulltrúa er gert ráð fyrir að formleg tillaga um vinnu við að breyta skipulagi og stjórnarháttum byggðasamlaganna verði mótuð af stjórn SSH og því næst tekin til umræðu í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Sú tillaga byggir á þeirri framtíðarsýn sem lagt er upp með í kafla 3 og 4 ásamt innleiðingaráætluninni. Þegar ákvarðanir liggja fyrir, vonandi ekki seinna en í lok ágúst 2020, er hægt að hrinda næsta verkþætti í framkvæmd.

3. Kortlagning og útfærsla verkefna á einstökum sviðum

Þegar afstaða sveitarfélaganna liggur fyrir er hægt að hefja kortlagningu og útfæra þau verkefni sem einstök byggðasamlög sinna og eiga að sinna áfram.

- Lagt er til að byrjað sé á brunavörnum og almannavörnum (SHS) þar sem uppi eru tiltölulega fá álitaefni.
- Samhliða er lagt til að hefja kortlagningu og útfærslu verkefna varðandi almenningssamgöngur höfuðborgarsvæðisins, en þar liggur til grundvallar bæði sú stefnumörkun sem hefur verið unnin hjá Strætó og einnig Borgarlínan.

Lagt er til að unnið verði að þessum málefnasviðum í september 2020.

Sorp- og umhverfismál eru hins vegar málefnasvið sem þarfnast mun meiri umræðu og yfirlegu en hin fyrri tvö og því er lagt til að unnið verði að kortlagningu og útfærslu verkefna á því sviði í október og nóvember 2020.

Að lokum er lagt til að skíðasvæðin verði tekin til umræðu að loknum framangreindum verkþáttum þar sem eðli þess viðfangsefnis er talsvert ólíkt hinum eins og staðan er í dag.

4. Fulltrúaráð

Samhliða kortlagningu og útfærslu verkefna eru mótaðar tillögur að skipulagi stjórnareininga eigenda vegna byggðasamlaganna, s.s. sveitarfélaga, fulltrúaráðs og aðal- og eigendafunda eins og tillögur í kafla 4 segja til um. Gert er ráð fyrir því að sú vinna verði unnin í september 2020 og í kjölfarið yrðu þær tillögur lagðar fram og kynntar kjörnum fulltrúum í október 2020. Endanleg ákvörðun lægi svo fyrir í lok nóvember 2020 og nýtt fyrirkomulag tæki gildi um áramótin 2020/2021.

5. Stjórnarhættir aðlagaðir einstökum félögum út frá starfsemi

Lagt er til að stjórnarhættir SSH verði útfærðir þegar afstaða sveitarfélaganna liggur fyrir í byrjun september 2020. Lagt er til að stjórnarhættir byggðasamlaganna verði útfærðir um leið og kortlagning og útfærsla verkefna liggur fyrir varðandi einstök málefnasvið. Sú kortlagning ætti einnig að segja til um þörfina á að flytja ákveðin verkefni yfir í félag með takmarkaðri ábyrgð eða ekki og því er ekki ástæða til að vinna að útfærslu stjórnarháttanna slíkra félaga fyrr en endanleg ákvörðun um stofnun þeirra hefur verið tekin.

6. Skipulag fyrir einstök félög

Samhliða því að unnið er að stjórnarháttum einstakra félaga er lagt til að unnið verði að skipulagi þeirra, s.s. uppsetningu og skilgreiningu skipurita og starfslýsinga lykilstjórnenda.

7. Aðgerðaáætlun mótuð út frá kortlagningu og útfærslu verkefna

Mikilvægt er að í kjölfar kortlagningar og útfærslu verkefna einstakra málefnasviða í verkþætti 3, verði útbúin nákvæm aðgerðaáætlun fyrir hvert félag/málefnasvið sem unnið verði eftir næstu vikur og mánuði. Miðað er við að aðgerðaáætlun fyrir SSH, brunavarnir og almannavarnir og almenningssamgöngur liggi fyrir í október 2020 og aðgerðaáætlanir fyrir sorp- og umhverfismál og skíðasvæðin í desember 2020.

8. Innleiðing skv. aðgerðaáætlun

Gert er ráð fyrir því að innleiðing hefjist í upphafi árs 2021 og ljúki ekki seinna en 31. maí 2021.

9. Fræðsla til kjörinna fulltrúa

Loks er lagt til að haldnir verði tveir fræðslufundir fyrir kjörna fulltrúa. Annars vegar um stjórnarhætti og starfsemi byggðasamlaganna í byrjun september 2020 og hins vegar um stefnu og skipulag í byrjun desember 2020.

VIÐAUKI I - HEIMILDASKRÁ

Yfirlit yfir helstu heimildir

1. Stjórnsýsluúttekt á byggðasamlögunum, Strætó, Sorpu og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins - september 2011
2. Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011
3. Samkeppnislög nr. 44/2005
4. Stjórnsýslulög nr. 37/1993
5. Frumvarp til sveitarstjórnarlaga á 119. löggjafarþingi 2010-2011, þskj. 1250 - 726. mál og eftir aðra umræðu
6. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises – 2015
7. Yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga frá Samgöngu- og sveitarfélagaráðuneytinu – sótt á heimasíðu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu 10. mars 220
8. Sorpa bs., stjórnarhættir/áætlunargerð gas- og jarðgerðarstöð – desember 2019
9. Sorpa bs, góðir stjórnarhættir 2017 – PWC, mars 2018
10. Stefnumótun Sorpu 2015-2020 – október 2015
11. Eigendastefna Sorpu bs. – apríl 2013
12. Samningur SSH við Vegagerðina varðandi almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu – 7. maí 2012
13. Sameiginleg ferðapjónusta fatlaðs fólks á höfuðborgarsvæðinu, aðdragandi, innleiðing og framkvæmd breytinga – maí 2015
14. Eigendastefna Strætó bs – apríl 2013
15. Endurskoðun á stofnsamningi Strætó bs. – ParX viðskiptaráðgjöf IBM, nóvember 2009
16. Brunavarnaráætlun SHS 4. maí 2018 til 3. maí 2023
17. Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins, rekstrar- og stjórnsýsluúttekt – ágúst 2012
18. Samstarfssamningur sveitarfélaga um rekstur Skíðasvæða höfuðborgarsvæðisins – dags. 6. janúar 2014 og 7. nóvember 2016
19. Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins, erindisbréf verkefnahóps vegna uppbyggingar og reksturs – 5. mars 2018
20. Stjórnskipulag og skipurit SSH & SHB – dags. 2. mars 2020
21. Framtíðarsýn, verkefni framtíðarhóps SSH, skipulag og rekstrarform við samvinnu og stjórn höfuðborgarsvæðisins – dags. 29. september 2011
22. Framtíðarsýn, verkefni framtíðarhóps SSH, meginþættir og tímaáætlun – áfangakynning 15. júní 2011
23. Framtíðarhópur SSH, mótun eigendastefnu fyrir byggðasamlög - punktar til umræðu á sameiginlegum fundi framtíðarhóps og fulltrúaráðs SSH 19. október 2012
24. Samanburður á fjármáladeildum Strætó, Sorpu og SHS, rekstrarúttekt – Framsækni ehf., nóvember 2016
25. Rýnihópur SSH, lokaskýrsla rekstrar- og fjárhagsúttekt á byggðasamlögum Strætó bs, Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs, Sorpa bs – SHS, 1 júlí 2011
26. Rekstrarúttekt Strætó bs – Framsækni ehf., dags. nóvember 2016
27. Rekstrarúttekt Sorpa bs. – Framsækni ehf., dags. nóvember 2016
28. Rekstrarúttekt SHS – Framsækni ehf., dags. nóvember 2016
29. Verkaskipting í opinberri stjórnsýslu, Danmörk, Svíþjóð, Noregur og Finnland, SSH – mars 2011
30. Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor í stjórn málafræði í HÍ – 2. tbl. 3. árg. Stjórn mála og stjórnsýsla veftímarit 2007.

31. Ólögbundin verkefni sveitarfélaga, Trausti Fannar Valsson lögfræðingur – 2. tbl. 3. árg. Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit 2007
32. Sjálfstjórn sveitarfélaga, Trausti Fannar Valsson lögfræðingur – 3. hefti 57. árg. Tímarit lögfræðinga nóvember 2007
33. Samvinna sveitarfélaga – meistararitgerð til Mag. Jur. Prófs í lögfærði, Inga Birna Ólafsdóttir – júní 2013
34. Til viðbótar við ofangreind gögn var óskað eftir eftirfarandi gögnum sem vistuð eru í málásafni SSH þar sem sérstakt svæði var opnað fyrir ráðgjafa Strategíu:

A. Gögn sem snúa að núverandi skipulagi, stjórnarháttum og rekstri byggðasamlaganna, s.s.

- Stefnur – s.s. eigendastefnur og innri stefnur
- Samþykktir og skipurit
- Starfslýsingar lykilstjórnenda
- Innri reglur - s.s. starfsreglur stjórnar, ráða og nefnda, stjórnarháttayfirlýsingar og aðrar innri reglur
- Ársreikningar og önnur uppgjör
- Aðrar upplýsingar um rekstur, rekstrarfyrirkomulag og gæði
- Samningar við ríki, einstök sveitarfélög eða aðra um stefnu eða verkefni byggðasamлага.

B. Úttektir sem snúa að núverandi skipulagi og stjórnarháttum byggðarsamlaganna, m.a.

- Úttektir innri endurskoðunar byggðasamlaganna síðustu 3 ár
- Skýrslur endurskoðenda byggðasamlaganna með ársreikningum síðustu 3 ár
- Aðrar úttektir sem afa verið gerðar af ytri sérfræðingum sem snúa að rekstri eða stjórnun

35. Loks voru rýnd ýmis gögn aðgengilega á heimasíðum félaganna:

STRÆTÓ bs.:

- Innri stefnur: <https://www.straeto.is/is/um-straeto/stefnur-og-gaedamal>
- Skipurit: <https://straeto.is/uploads/files/786-f3d632518a.PNG>
- Starfsreglur stjórnar, samþykktar 27. 02. 2015 <https://straeto.is/uploads/files/422-82011fe43e.pdf>
- Siðareglur stjórnar, samþykktar 30.03.2012 <https://straeto.is/uploads/files/421-b11e002445.pdf>
- Árs- og árshlutareikningar síðustu ára <https://www.straeto.is/is/um-straeto/fjarhagsupplysingar>

SORPA bs.

- Stofnsamningur Sorpu bs. http://sorpa.dccweb.net/media/2/stofnsamningur_2007_00246.pdf
- Eigendasamkomulag <http://sorpa.dccweb.net/media/2/eigendasamkomulag20131025.pdf>
- Stefnumótun Sorpu http://sorpa.dccweb.net/media/2/sorpa_stefna_2015_net.pdf
- Ársskýrslur Sorpu <https://sorpa.is/um-sorpu/utgefid-efni/arsskyrslur>
- Skipurit Sorpu <http://sorpa.dccweb.net/media/2/skipurit.pdf>
- Starfsreglur stjórnar <http://sorpa.dccweb.net/media/2/starfsreglur-stjornar2016.pdf>
- Siðareglur stjórnar <http://sorpa.dccweb.net/media/2/sidareglur-stjornar-sorpu-bs.pdf>

- Árshlutareikningur 2019 <http://sorpa.dccweb.net/media/2/arshlutareikningur-sorpa-bs.-30.06.2019.pdf>

VIÐAUKI II - VIÐMÆLENDUR

Viðtöl voru tekin við eftirfarandi aðila:

- Ármann Kr. Ólafsson bæjarstjóri Kópavogs
- Ásgerður Halldórsdóttir bæjarstjóri Seltjarnarness
- Birkir Jón Jónsson formaður stjórnar Sorpu
- Björg Fenger formaður stjórnar Strætó
- Dagur B. Eggertsson borgarstjóri Reykjavíkurborgar – formaður stjórnar slökkviliðsins á höfuðborgarsvæðisins
- Diljá Ámundadóttir Zöega formaður samstarfsnefndar skíðasvæðanna á höfuðborgarsvæðinu
- Gunnar Einarsson bæjarstjóri Garðabæjar
- Hallur Símonarson, innri endurskoðandi Reykjavíkurborgar og Anna Margrét Jóhannesdóttur verkefnastjóri – teymisstjóri stjórnsýsluúttektarinnar frá 2011
- Haraldur Sverrisson bæjarstjóri Mosfellsbæjar
- Helgi Þór Ingason framkvæmdastjóri Sorpu og Haraldur Flosi ráðgjafi hjá Sorpu
- Jóhannes Rúnar framkvæmdastjóri Strætó
- Jón Viðar Matthíasson slökkviliðsstjóri á höfuðborgarsvæðinu
- Karl M. Kristjánsson sveitarstjóri Kjósarhrepps
- Magnús Árnason framkvæmdastjóri skíðasvæðanna á höfuðborgarsvæðinu, Ómar Einarsson sviðsstjóri ÍTR og Andrés B. Andreasen fjármálastjóri ÍTR
- Páll Björgvin Guðmundsson framkvæmdastjóri SSH
- Rósa Guðbjartsdóttir bæjarstjóri Hafnarfjarðar – formaður stjórnar SSH

VIÐAUKI III – VINNA MEÐ KJÖRNUM FULLTRÚUM

Haldnir voru 3 fundir með kjörnum fulltrúum þar sem framkvæmdastjórum félaganna var einnig boðið ásamt fulltrúum SSH. Þá voru haldnir fundir með öllum bæjarráðum og borgarráði þar sem sviðsmyndir 1-3 voru kynntar.

Fundir með kjörnum fulltrúum voru haldnir 27. mars, 3. apríl og 8. maí 2020.

- Á fyrsta fundinn mættu 33 aðilar og var fundurinn fyrst og fremst fræðslufundur um stjórnarhætti fyrirtækja í opinberri eigu (sjá meðfylgjandi glærur).
- Á fund #2 mættu 26 aðilar og var fundurinn vinnufundur þar sem þátttakendur fengu tækifæri til að ræða ákveðnar hugmyndir sín á milli (sjá meðfylgjandi gögn).
- Á fund #3 mættu 26 aðilar og var það einnig vinnufundur en aðeins 16 tóku þátt í seinni hluta fundarins þar sem þátttakendur fengu tækifæri til að ræða ákveðnar hugmyndir sín á milli (sjá meðfylgjandi glærur).

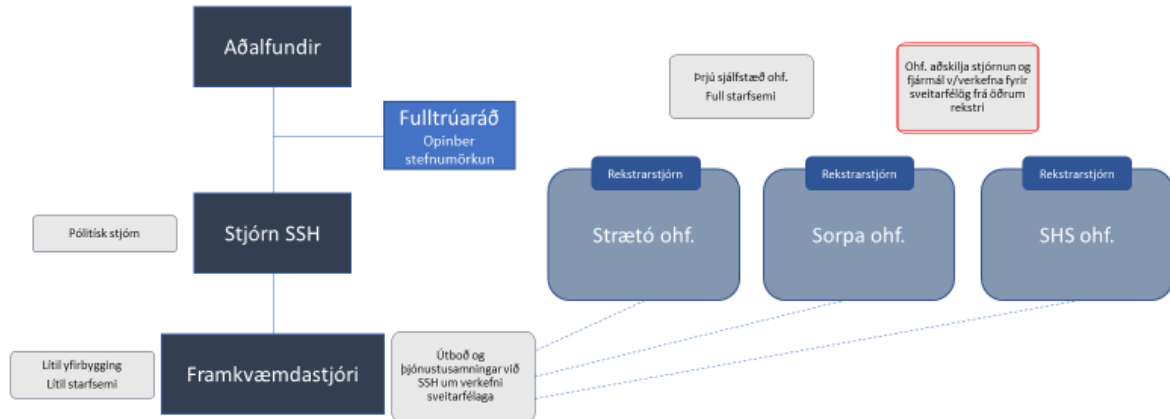
Upptökur og glærur af þessum fundum eru aðgengilegar kjörnum fulltrúum á síðu SSH.

Fundir með bæjarráðum og borgarráði voru haldnir í seinni hluta apríl og byrjun maí 2020.

VIÐAUKI IV – SVIÐSMYNDIR 1 OG 3

Sviðsmyndir 1 og 3 ásamt helstu kostum og göllum hvorrar sviðsmyndar fyrir sig.

Sviðsmynd 1 - SSH



Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins vistað sem verkefni eins og Borgarlínan hjá SSH, ohf. eða PPP?

Sviðsmynd 1 – kostir og gallar

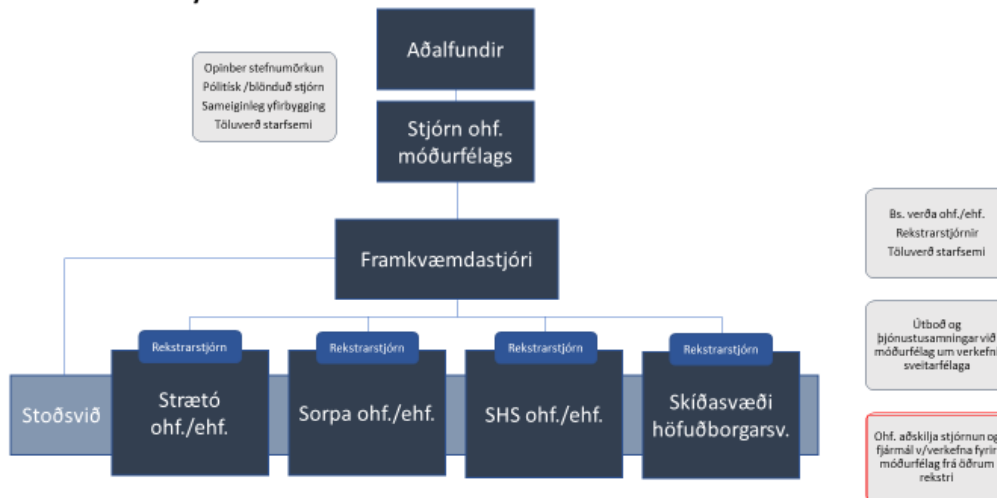
Kostir

1. Núverandi skipulag styrkt
2. Fulltrúaráð virkjað
3. Einföld útfærsla
4. Óbreytt núverandi starfsemi
5. Stjórnunarlegur aðskilnaður
6. Rekstrarstjórnir í ohf.
7. Fjárhagsleg ábyrgð sveitarfélaga fjarar út

Gallar

1. Rekstrarstjórnir í ohf. þýða meiri fjarlægð pólitískra fulltrúa
2. Hugsanlega minni áhrif pólitískrar stefnumörkunar
3. Fara þarf í útboð og gera þjónustusamninga milli bs. og markaðsaðila um alla starfsemi þeirra
4. Aðskilja þarf fjármál vegna verkefna fyrir sveitarfélög

Sviðsmynd 3 – samstæða ohf.



Sviðsmynd 3 – kostir og gallar

Kostir	Gallar
1. Rekstrarstjórn (a.m.k. að hluta) í móðurfélagi	1. Óskýr aðskilnaður ef blönduð stjórn
2. Rekstrarstjórnir í dótturfélögum	2. Fjarlægð pólitískra fulltrúa ef einungis rekstrarstjórnir
3. Stjórnunarlegur aðskilnaður að hluta	3. Pólitískir fulltrúar í stjórn móðurfélags geta skapað hagsmunaaðrekstra
4. Óbreytt núverandi starfsemi	4. Sameiginleg stefnumörkun sveitarfélaga aðeins fyrir hluta af starfseminni
5. Styrking stoðsviða félaganna	5. Hugsanlega minni áhrif pólitískrar stefnumörkunar
6. Fjárhagsleg ábyrgð sveitarfélaga fjarar út	6. Útboð og þjónustusamningar gerðir milli móðurfélags og markaðsaðila um mál sem heyra undir pólitíska stefnumörkun
	7. Aðskilja þarf fjármál vegna verkefna fyrir sveitarfélög