



---

## TILLÖGUR STARFSHÓPS UM STJÓRNSÝSLU BYGGÐASAMLAGA

---

**TIL:** STJÓRNAR SSH  
**FRÁ:** STARFSHÓPI UM STJÓRNSÝSLU BYGGÐASAMLAGA  
**EFNI:** TILLÖGUR UM NÆSTU SKREF  
**DAGS:** 8. APRÍL 2021

---

### Inngangur

Á 518. fundi stjórnar SSH, hinn 18. janúar 2021, var ákveðið að koma á fót starfshópi kjörinna fulltrúa aðildarsveitarfélaganna til að vinna að verkefni er varðar starfsemi og stjórnsýslu byggðasamlaganna.

Hópin skipuðu: Ágúst Bjarni Garðarsson og Jón Ingi Hákonarson frá Hafnarfirði, Ásgeir Sveinsson og Lovísa Jónsdóttir Mosfellsbæ, Bjarni Torfi Álfþórsson og Guðmundur Ari Sigurjónsson Seltjarnarnesi, Björg Fenger og Sara Dögg Svanhildardóttir Garðabæ, Dóra Björt Guðjónsdóttir og Egill Þór Jónsson Reykjavík, Margrét Friðriksdóttir og Theódóra S. Þorsteinsdóttir Kópavogi.

Þá störfuðu Páll Björgvin Guðmundsson, framkvæmdastjóri SSH og formaður starfshópsins og Hildigunnur Hafsteinsdóttir lögfræðingur SSH, auk Guðrúnar Ragnarsdóttur og Helgu Hlínar Hákonardóttur ráðgjafa Strategíu með hópnum.

Samkvæmt erindisbréfi hópsins voru meginverkefni hans þessi:

- a) Fara yfir helstu niðurstöður skýrslu Strategíu frá því í júní 2020 og þeirrar vinnu sem hefur farið fram.
- b) Fara yfir skilgreiningu á verkefnum byggðasamlaganna. Skoða hvaða verkefnum sé rétt að útvista og hvaða verkefni eigi best heima innan byggðasamlaga.
- c) Rýna fyrirbyggjandi hugmyndir um stefnuráð byggðasamlaganna og gera tillögur um hlutverk þess og skipulag.
- d) Gera tillögu að sviðsmynd endanlegs fyrirkomulags, hvað varðar t.a.m. útvistun, rekstrarform og stjórnskipulag byggðasamlaganna.
- e) Gera tillögu að innleiðingaráætlun verkefnisins þar sem fram komi tímalína einstakra verkþátta.

Hópurinn fundaði alls fimm sinnum: 8. febrúar 2021, 15. febrúar 2021, 1. mars 2021, 15. mars 2021 og 26. mars 2021. Á grundvelli þeirra umræðna sem fram fóru á fundunum, og með hliðsjón af erindisbréfi hópsins leggur starfshópurinn eftirfarandi tillögur fyrir stjórn SSH:



## **c) Rýni á fyrirbyggjandi hugmyndum um stefnuráð byggðasamlaganna og tillögur um hlutverk þess og skipulag.**

### **Stefnuráð, stefnuþing og aðalfundir**

Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi og eigendastefnum Sorpu bs. og Strætó bs. fer stjórn byggðasamlags með málefni fyrirtækisins á milli aðalfunda. Milli aðalfunda eru einnig, samkvæmt eigendastefnu, haldnir eigendafundir, ef þörf krefur, t.a.m. vegna mótunar fjárhags- og starfsáætlana og að kröfu eigenda eða stjórna byggðasamlaganna.

Í minnisblaði þessu eru lagðar til ákveðnar breytingar á núverandi fyrirkomulagi sem felast m.a. í að sett verði á fót stefnuráð byggðasamlaganna, þ.e. Sorpu bs. og Strætó bs. Ásamt því að lagt er til að boðað verði til stefnuþings og að aðalfundir byggðasamlaganna fái aukið vægi. Jafnframt er brynt að stofnsamningar byggðasamlaganna verði uppfærðir sem fyrst til að endurspeglu nýja tilhögun.

Vakin er athygli á að SHS og skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins komu ekki til sérstakrar umfjöllunar í störfum hópsins en vel má hugsa sér að stefnuráðið og stefnuþingið taki einnig til málefna þeirra, og í því ljósi þarf m.a. að greina rekstrarfyrirkomulag skíðasvæðanna.

### **Hlutverk stefnuráðs**

Stefnuráð verði skipað kjörnum fulltrúum, sbr. nánari umfjöllun síðar, og helsta hlutverk þess verði að mynda samráðsvettvang fyrir stefnusáttmála vegna málaflokka byggðasamlaganna og gera tillögur um breytingar eða staðfestingu á stefnusáttmála viðkomandi byggðasamlags.

Milli aðalfunda er hlutverk stefnuráðs að fylgja eftir innleiðingu stefnusáttmála og taka afstöðu til álitamála sem stjórn og stjórnendur byggðasamлага bera upp vegna einstakra þátta sem upp kunna að koma í starfsemi byggðasamlagsins og varða stefnusáttmála þess. Þá leggur stefnuráð skýrslu um störf sín fyrir aðalfund.

Má því gera ráð fyrir að þau verkefni sem hingað til hafa verið borin upp á vettvangi núverandi eigendavettvangs færast annars vegar til stefnuráðs og hins vegar til aðalfunda byggðasamlaganna, s.s. ákvarðanir varðandi stefnumarkandi málefni.

Svo stefnuráð geti starfað með skilvirkum hætti eins og stefnt er að kallar það á markvissa umsjón og utanumhald, og jafnframt má ætla, verði fallist á þær tillögur sem hér koma fram, að um töluverða vinnu verði að ræða meðan mörkun framtíðarskipulags byggðasamlaganna stendur yfir.

### **Fyrsta hlutverk stefnuráðs**

Lagt er til að fyrsta stefnuráðið fái aukið hlutverk til að byrja með, þ.e. að gera tillögu að framtíðarskipulagi starfsemi og verkefna byggðasamlaganna. Þá verði því einnig falið að móta tillögur að rekstrarformi núverandi starfsemi þeirra og eigna, sem ekki munu falla undir eða tilheyra starfsemi eða verkefnum byggðasamlagsins, sjá nánari umfjöllun síðar.



Jafnframt verði fyrsta stefnuráðinu falið að móta tillögur að skipulagi og stjórnarháttum byggðasamlaganna. Samhliða því verkefni fari fram endurskoðun stofnsamninga byggðasamlaganna og eftir atvikum annarra gagna því samfara. Í þeirri vinnu, og að teknu tilliti til tillagna um skipulag starfsemi og verkefna byggðasamlaganna og umfangs þeirra, verði kannað hvort hagkvæmt er að sameina einstök byggðasamlög í eitt, einkum Strætó bs. og Sorpu bs., sjá nánari umfjöllun hér á eftir.

## **Stefnuþing**

Lagt er til að árlega verði haldið stefnuþing kjörinna fulltrúa allra sveitarfélaga sem aðild eiga að byggðasamlögum.

Hlutverk stefnuþings er að vera vettvangur fyrir umræðu kjörinna fulltrúa um verkefni byggðasamlaganna, stefnuráðs, gildandi stefnusáttmála byggðasamлага, þær breytingar sem stefnuráð leggur til á þeim og álitamál sem upp hafa komið í starfsemi og verkefnum byggðasamlags, ef við á.

Allir kjörnir fulltrúar og borgar- og bæjarstjórar sveitarfélaganna, auk framkvæmdastjóra, og eftir atvikum annarra stjórnenda, byggðasamlaganna, hafi tillögu- og málfrelsisrétt á stefnuþingi.

## **Aukið vægi aðalfunda**

Þá er gert ráð fyrir auknu vægi aðalfunda byggðasamlaganna, þar sem málefnum sem koma til umræðu og ákvörðunar á vettvangi eigenda verði fjölgað, s.s. varðandi starfsáætlun, stefnusáttmála og áhættustefnu. Þannig verði hlutverk eigenda skilgreint með skýrari og víðtækari hætti og um leið verði stjórnnum byggðasamlaganna veitt skýrara umboð í störfum sínum. Hlutverk stjórnar verði því meira í ætt við framkvæmdastjórn sem ber ábyrgð á innleiðingu ákvarðana eigendafunda og annast jafnframt eftirlit með daglegum rekstri og framkvæmd stefnusáttmála, og fjárhags- og starfsáætlunar.

Hvað varðar hlutverk aðalfundar, stjórnar og stefnuráðs samkvæmt því fyrirkomulagi sem lagt er til vísast nánar til myndar 1 í viðauka 1.

Líkt og áður verði allir kjörnir fulltrúar auk borgar- og bæjarstjóra með setu- og málfrelsisrétt á aðalfundum.

Ekki hefur verið tekin afstaða til ályktunarhæfis vegna stefnusáttmála, þ.e. hvort aukinn meirihluta þurfi við atkvæðagreiðslu og hvernig hann skuli þá skilgreindur.

## **Skipan og ályktunarhæfi stefnuráðs:**

Skipan stefnuráðs, og hvaða leiðir væri best að fara í þeim efnum, kom til ítarlegrar umræðu á fundum starfshópsins. Helst voru það tvær leiðir, A og B, sem hópurinn leit til við umræðuna, en nánari útlistun þeirra hugmynda er að finna í viðauka 2. Niðurstaða hópsins var sú að leggja til leið B, þó með þeirri breytingu að Reykjavík ætti fimm fulltrúa í stefnuráði en önnur sveitarfélög þrjá.



Hópurinn leggur því til að stefnuráð verði skipað 20 fulltrúum alls. Reykjavík hafi fimm fulltrúa en önnur sveitarfélög þrjá hvert. Er gert ráð fyrir að borgar- og bæjarstjórar allra sveitarfélaga eigi sæti í ráðinu, auk eins fulltrúa (tveggja í tilviki RVK) meirihluta og eins frá minnihluta (tveggja í tilviki RVK). Formennsku ráðsins verði skipt á milli sveitarfélaganna og er þörf á nánari umræðu og útfærslu á því fyrirkomulagi. Jafnframt eigi framkvæmdastjórar, eða eftir atvikum aðrir stjórnendur, byggðasamlaganna setu-, málsfrelsis- og tillögurétt á fundum stefnuráðs, undir þeim liðum sem varða málefni viðkomandi byggðasamlags.

Stefnt skal að því að ná samkomulagi og samstöðu um álitamál sem koma til meðferðar stefnuráðs. Takist það ekki fer atkvæðavægi hvers sveitarfélags eftir íbúafjölda 1. desember næstliðins árs og er gert ráð fyrir því að fulltrúar hvers sveitarfélags móti sameiginlega afstöðu þess en að atkvæðavægi skiptist ekki niður á einstaka fulltrúa. Ekki liggja enn fyrir fullmótaðar tillögur um áskilinn meirihluta atkvæða innan stefnuráðs svo ákveðin mál skoðist samþykkt og yrði að þróa þær frekar samhliða starfsreglum ráðsins.

Kostir þessarar tilhögunar, umfram aðrar sem komu til umræðu, eru að með henni má ætla að auðveldara sé að móta afstöðu hvers sveitarfélags innbyrðis þar sem um oddatölur er að ræða, og því stuðlað að aukinni skilvirkni við ákvarðanatöku. Samhliða er reynt að stefna að skilvirkni með því að takmarka fjölda í ráðinu við 20, en ekki t.d. 29 eins og er í núverandi fulltrúaráði. Þá er aðkoma minnihluta fulltrúa gerð möguleg, þar sem hvert sveitarfélag utan Reykjavíkur á þrjá fulltrúa.

#### **b) og d) Skilgreining á verkefnum byggðasamlaganna Sorpu bs. og Strætó bs. og tillaga að þeim sviðsmyndum sem koma ættu til frekari skoðunar stefnuráðs.**

Á fundum sínum fór starfshópurinn yfir þá greiningu sem átt hefur sér stað á verkefnum Sorpu bs. og Strætó bs., og skoðaði mögulegar sviðsmyndir er varða framtíðarskipulag starfseminnar. Var skýrsla Strategíu, frá júní 2020, jafnframt höfð til hliðsjónar við þá vinnu.

Hvað varðar þær sviðsmyndir sem fram koma í þeirri skýrslu voru það helst sviðsmyndir 2a og 2b sem komu til skoðunar. Sviðsmynd 2a felur í grófum dráttum í sér að áfram verði starfrækt fjögur byggðasamlög en að ákveðnum verkefnum verði komið fyrir í öðru rekstrarformi sem hentar atvinnurekstri. Sviðsmynd 2b gengur svo lengra en þar er gert ráð fyrir að byggðasamlögin verði sameinuð undir einu byggðasamlagi, sem verði skipt upp í nokkur fagsvið. Í stað framkvæmdastjóra yfir hverju og einu byggðasamlagi verði einn framkvæmdastjóri yfir hinu sameinaða byggðasamlagi og svo sviðsstjórar yfir einstökum fagsviðum.

Eftir því sem umræðan dýpkaði innan hópsins skapaðist meiri áhugi á að skoða sviðsmynd 2b enda þætti hún að ýmsu leyti henta vel og er því gerð tillaga um að stefnuráðið taki mögulega innleiðingu hennar til nánari skoðunar. Um ofangreindar sviðsmyndir vísast nánar til mynda 2 og 3 í viðauka 1.

#### **Strætó bs.**

Starfshópurinn tók greiningu á verkefnum Strætó bs. til skoðunar og voru settar upp mismunandi sviðsmyndir um framtíðarfyrirkomulag verkefna á sviði samgöngumála.



Sú sviðsmynd sem hópurinn hafði hvað jákvæðasta afstöðu til var sviðsmynd 3, þ.e. að öllum rekstri vagna yrði úthýst, þ.m.t. akstri þeirra. Strætó færi hins vegar með verkefni sem snúa að innviðum og farþegaþjónustu en í því felst m.a. mótun þjónustustigs og eftirliti með þjónustusamningum vegna starfsemi sem er útvistað. Um þetta vísast nánar til myndar 4 í viðauka 1.

Þær eignir sem tilheyra þeim rekstri sem yrði úthýst, s.s. vagnar, þvottastöð, verkstæði, lager o.s.frv. yrðu seldar eða gert að skilyrði í útvistunarsamningum að þær yrðu teknar yfir. Þó má gera ráð fyrir að einhverjar eldri eignir yrðu afskrifaðar á meðan á endurskipulagningu stæði yfir.

Áætlanir um útvistun á akstri í frekara mæli en nú er gert hafa þegar verið til skoðunar hjá stjórn og stjórnendum Strætó bs. og er því gerð tillaga um að stefnuráð rýni frekar þá greiningu sem þegar hefur farið fram m.t.t. hagkvæmni og skilvirkni þess fyrirkomulags.

### **Sorpa bs.**

Hópurinn tók einnig til skoðunar þá greiningu og flokkun verkefna Sorpu sem þegar er fyrirleggjandi. Hafa lögskyld verkefni sveitarfélaga verið tekin til sérstakrar skoðunar í þessu samhengi og þau verkefni þar sem líkur eru á að markaðsbrestur sé til staðar en þau kunna þá að eiga heima undir rekstrarformi byggðasamlags, einkum söfnun og móttaka sorps og að einhverju leyti meðferð úrgangs, s.s. urðun.

Núverandi fyrirkomulag sorpmála á höfuðborgarsvæðinu er ekki samræmt að öllu leyti, t.d. bjóða sveitarfélögin út söfnun sorps frá heimilum, nema Reykjavík sem sinnir þeim verkefnum sjálf. Þá gera sveitarfélögin sameiginlega tvo þjónustusamninga við Sorpu varðandi söfnun á grenndarstöðvum annars vegar og endurvinnslustöðvum hins vegar í stað þess að Sorpa sinni þeim verkefnum á eigin forsendum. Þannig eru þessi lögskyldu verkefni ekki hluti af starfsemi byggðasamlagsins sem slíks í dag.

Núverandi starfsemi Sorpu er hins vegar umfangsmikil atvinnustarfsemi sem er að töluverðu leyti á samkeppnismarkaði. Slík starfsemi kann að eiga heima undir öðru rekstrarformi sem hentar betur atvinnurekstri á samkeppnismarkaði.

Frekari rýni þarf að koma til á einstökum verkefnum en taka þarf til skoðunar hversu langt lagaskyldur sveitarfélaga ná, og hvort hagkvæmni sé í því að sveitarfélögin sinni þeim verkefnum saman á vettvangi byggðasamlags. Jafnframt þarf að skoða hvaða rekstrarform henti núverandi atvinnurekstri Sorpu.

Hópurinn skoðaði ákveðnar sviðsmyndir í þessu samhengi. Þannig voru skoðaðar mögulegar sviðsmyndir vegna lögskyldra verkefna sveitarfélaga á sviði söfnunar, móttöku og að hluta til meðferðar úrgangs, og hvort rétt sé að byggðasamlagið sinni þeim verkefnum á grundvelli stefnusáttmála sveitarfélaganna.

Meðal þeirra sviðsmynda sem komu til skoðunar var að í stað þess að byggðasamlagið sjálft annaðist starfsemina sem slíkt þá yrði atvinnufyrirtækjum falin verkefni á grundvelli þjónustusamninga. Byggðasamlagið annaðist hins vegar skilgreiningu á þjónustustigi vegna verkefna byggðasamlagsins, annaðist útboð á viðkomandi verkefnum og hefði eftirlit með þeim þjónustusamningum sem gerðir yrðu í kjölfarið.



Taka þarf til sérstakrar skoðunar og greiningar framtíðarfyrirkomulag á eignarhaldi GAJA, fyrirkomulag rekstrar í Álfsnesi þar til eftirliti með urðunarstaðnum lýkur sem og þróun verkefna á sviði sorpbrennslu. Slíkum verkefnum kann að vera falinn jarðvegur á vegum byggðasamlagsins, sveitarfélaganna sjálfra eða þeim hluta Sorpu sem telst til atvinnurekstrar.

Samræming úrgangsflokkunar kom sérstaklega til umræðu og var almennur áhugi innan hópsins á því að henni yrði komið á og að sveitarfélögin hefðu þá samstarf um söfnun úrgangs frá heimilum, sbr. sóknaráætlunarverkefni um fýsileika samræmingar úrgangsflokkunar. Sé hins vegar ekki grundvöllur fyrir stefnusáttmála um þessi verkefni verði þeim áfram sinnt á vettvangi hvers og eins sveitarfélags fyrir sig sem þá geri þjónustusamninga um þau eða sinni þeim sjálf. Ljóst er þó að sú tillaga er ekki í samræmi við núverandi áherslur um aukið samstarf í málaflokknum um úrgangsmál.

Þá var rætt mikilvægi þess að rýna frekar atvinnurekstur Sorpu bs. sem er á samkeppnismarkaði, enda sé mikilvægt að koma slíkum rekstri undir viðeigandi rekstrarform. Hnígi ýmis rök að því að æskilegra sé að atvinnurekstur Sorpu sé færður í ohf. með takmarkaðri ábyrgð eigenda sinna sem væru sveitarfélögin, en starfshópurinn hefur ekki mótað afstöðu til þessa atriðis. Ítarlegri rýni þarf að fara fram og er því lagt til að stefnuráð vinni áfram að tillögum varðandi framtíðarfyrirkomulag Sorpu bs. Vísast nánar um þetta til mynda 5 og 6 í viðauka 1.

Hvað varðar atvinnurekstur Sorpu, þá sæti Sorpa við sama borð og aðrir markaðsaðilar þegar kæmi að því að þjónusta sveitarfélögin, þ.e. hvað varðar þátttöku í útboðum vegna einstakra þjónustusamninga. Um leið skapist tækifæri til hagræðingar í rekstri fyrirtækisins, s.s. með því að sækja viðskipti til fleiri aðila en aðeins sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, en einnig að taka upp aðra starfsemi en það sinnir í dag, s.s. söfnun sorps frá heimilum.

### **e) Tillaga að innleiðingaráætlun og tímalína einstakra verkþátta**

Verði fallist á framangreindar tillögur, og stefnuráði komið á fót má ætla að næstu skref í ferlinu verði eftirfarandi:

- Tillögur lagðar fyrir stjórn SSH á fundi 12. apríl 2021
  - Meðferð stjórnar SSH – apríl/maí 2021
    - Formlegar tillögur um hlutverk, umboð og ábyrgð stefnuráðs. Taka þarf til ítarlegrar skoðunar á vettvangi SSH hver rétt meðferð við stofnsetningu stefnuráðs sé, s.s. hvað varðar breytingar á stofnsamningum.
  - Umfjöllun sveitarstjórna um tillögur um stofnun stefnuráðs – maí/júní 2021

*Verði fallist á þær tillögur sem hér koma fram má gera ráð fyrir eftirfarandi tímalínu:*

- Tilnefningar í stefnuráð liggi fyrir 20. júní 2021
  - Vinna þarf frekari tillögur um utanumhald stefnuráðs, hýsingu, starfsfólk – sumar 2021.
  - Einnig þarf að móta tillögur að funda- og starfsáætlun ráðsins auk starfsreglna fyrir það - sumar 2021
- Stefneuráð tekur til starfa í september 2021
  - Gert er ráð fyrir að stefnuráð skili tillögum að framtíðarfyrirkomulagi rekstrar og verkefna – haust/vetur 2022 (eftir gangi verkefnisins)



- Samhliða verði unnið að nýjum stofnsamningum sem endurspegli breytt skipulag og stjórnarhætti byggðasamlaganna.
- Ekki er rétt að ganga lengra í uppsetningu tímalínu hvað varðar t.a.m. frekari útvistun eða breytt rekstrarform þar sem niðurstöður stefnuráðs liggja ekki fyrir.

### **Samantekt:**

Hópurinn gerir samkvæmt framansögðu tillögu um að stefnuráði verði komið á fót og því falið að útfæra og móta tillögu að framtíðarsviðsmyndum og rekstrarfyrirkomulagi byggðasamlaganna á grundvelli þess sem hér hefur verið rakið.

Ef haldið verið áfram í því ferli sem nú hefur farið af stað er mikilvægt að horfa til þess að þáttur breytingastjórnunar er mikilvægur í ferlinu og kallar það á skilvirka upplýsingagjöf og samtal við m.a. stjórnendur og starfsfólk. Virkt samráð við stjórnendur byggðasamlaganna er t.d. mjög mikilvægt og ljóst er að breytingarnar kalla á töluverða vinnu og umsjón við innleiðingu.

### **Meðfylgjandi ítarefni:**

Viðauki 1 - Myndir

Viðauki 2 - Yfirlit yfir leiðir A og B við skipan stefnuráðs

Viðauki 3 - Glærur Strategíu á fundum starfshópsins

Viðauki 4 - Fundargerðir starfshóps um stjórnarsýslu byggðasamlaga