

Nóvember 2020



# Landshlutasamtök sveitarfélaga **Staða og hlutverk**



## **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið**

Sölvhólsgötu 7 – 101 Reykjavík

545 8200 / [srn@srn.is](mailto:srn@srn.is)

Nóvember 2020

©2020 – Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

ISBN 978-9935-494-12-2

**[stjornarradid.is](http://stjornarradid.is)**

# Efnisyfirlit

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Útdráttur</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>1. Skipan og verkefni starfshópsins</b> .....   | <b>8</b>  |
| 1.1 Skipan starfshópsins.....  | 8         |
| 1.2 Verkefnalýsing og vinna starfshóps.....  | 9         |
| <b>2. Stefna samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra</b> .....  | <b>12</b> |
| 2.1 Þingsályktun nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023..... | 13        |
| <b>3. Landshlutasamtök sveitarfélaga</b> .....   | <b>15</b> |
| 3.1 Byggðaáætlun.....  | 16        |
| 3.2 Sóknaráætlanir landshluta.....   | 17        |
| 3.3 Um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga; skýrslur og úttektir.....  | 18        |
| 3.3.1 Eldri úttektir og greinargerðir um starfsemi landshlutasamtakanna.....   | 22        |
| 3.3.2 Lagaleg staða og skipulag landshlutasamtakanna.....  | 25        |
| 3.4 Greinargerð Strategíu um rekstrarform og stjórnunarhætti landshlutasamtaka.....  | 27        |
| 3.5 Nýsköpun í rekstrarformi landshlutasamtaka.....  | 29        |
| <b>4. Greining á stöðu landshlutasamtakanna í ljósi hugmynda um millistjórnsýslustig</b> .....   | <b>32</b> |
| 4.1 Landshlutasamtök sveitarfélaga og hugmyndafræði um millistjórnsýslustig.....   | 34        |
| <b>5. Samantekt</b> .....  | <b>38</b> |
| 5.1 Mögulegar sviðsmyndir fyrir framtíð landshlutasamtakanna .....   | 39        |
| <b>6. Niðurstaða og tillögur til úrbóta</b> .....  | <b>43</b> |
| 6.1 Tillaga 1: Lögformlegt hlutverk landshlutasamtaka .....  | 44        |
| 6.2 Tillaga 2: Aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum.....  | 45        |
| 6.3 Tillaga 3: Samskipti ríkisvaldsins og undirstofnana við landshlutasamtök.....  | 46        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 6.4        | Tillaga 4: Stjórnunarhættir og verkferlar .....  | 47        |
| 6.5        | Tillaga 5: Samstarf sveitarfélaga og staða landshlutasamtaka í starfrækslu verkefna..... | 47        |
| <b>7.</b>  | <b>Lokaorð .....</b>   | <b>49</b> |
| <b>8.</b>  | <b>Viðauki 1 – samantekt á starfsemi og stöðu landshlutasamtakanna .....</b>             | <b>50</b> |
| <b>9.</b>  | <b>Viðauki 2 - spurningalisti .....</b>  | <b>53</b> |
| <b>10.</b> | <b>Viðauki 3 - skýrsla Strategíu.....</b>  | <b>55</b> |

## Töfluskrá

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Tafla 1. | Tölfræðilegar upplýsingar um landshlutasamtökin 2020..... | 19 |
|----------|---|----|

# Útdráttur

Í lok árs 2018 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga. Skipan starfshópsins byggir á samstarfssáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis.

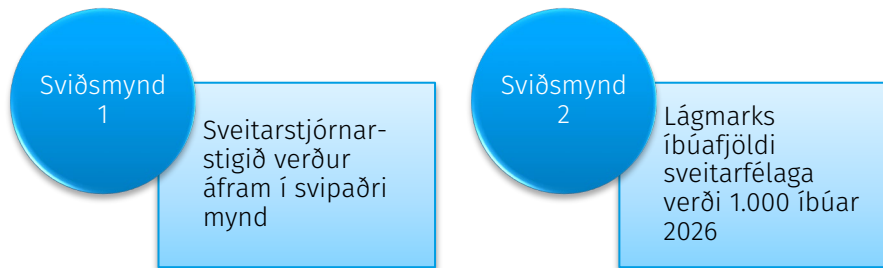
Í skipunarbréfi fulltrúa í starfshópnum segir m.a.:

*„...að starfshópurinn fari yfir skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið og umræður sem farið hafa fram um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka frá 2009 og meti breytingar sem gerðar hafa verið á starfsemi þeirra og skipulagi. Verkefni starfshópsins er að leggja fram tillögur um hvernig landshlutasamtök sveitarfélaga geti betur unnið með sveitarfélögum og styrkt svæðasamvinnu þeirra þannig að sveitarfélög/sveitarfélagastigið verði betur í stakk búið til að taka við fleiri verkefnum og tryggja íbúum á landinu öllu nauðsynlega og lögbundna þjónustu.“*

Undirbúningur og vinna við gerð og samþykkt þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlunar fyrir árin 2019-2023 sem og þingleg meðferð málsins hafði töluverð áhrif á störf starfshópsins og var tekin ákvörðun um að hann mundi skila tillögum sínum til ráðherra og með vísan til aðgerðar nr. 6 í áður nefndri aðgerðaráætlun. Þar segir að unnið skuli að því að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtakanna í samræmi við tillögur þessa starfshóps. Þar er einnig kveðið á um að hugað verði að samvinnu sveitarfélaga og samningum um starfrækslu verkefna.

Eins og kemur fram í verkefnalýsingu horfði starfshópurinn svo til eingöngu á þróun og breytingar sem hafa orðið á verkefnum og starfsemi landshlutasamtaka frá 2009 og síðan setningu nýrra sveitarstjórnarlaga sem tóku gildi 2011. Þar var nánar útfærð, frá því sem áður var, lagagrein (97. gr.) þar sem fjallað er um landshlutasamtök sveitarfélaga. Síðan þá hefur ýmislegt gerst, landshlutasamtökin tekið að sér ný verkefni og verið færð önnur með lögum (byggðaaætlun, sóknaráætlun). Þá hafa landshlutasamtökin og eigendur þeirra, sveitarfélögin, bæði rætt og hrint í framkvæmd (þó ekki öll) breytingum á starfsemi samtakanna.

Í skýrslunni er dregnar upp tvær mögulegar sviðsmyndir fyrir framtíðarstöðu landshlutasamtakanna út frá heildarskipulagi sveitarstjórnarstigsins og lýst kostum þeirra og göllum.



Þessar tvær sviðsmyndir eru síðan útfærðar nánar í skýrslunni og niðurstöður starfshópsins voru í meginatriðum tvær:

- Skerpa þarf lagalegar undirstöður landshlutasamtakanna óháð því hvaða sviðsmynd verður ofan á.
- Skýra þarf hlutverk landshlutasamtakanna sem formlegs og óformleg milligönguaðila á milli ríkis og sveitarfélaga til þess að samtökin geti haldið áfram að þróast og dafna. Núverandi kerfi vekur upp spurningar varðandi stjórnsýslulegt hlutverk samtakanna og lýðræðislega stöðu þeirra.

Í stuttu máli má segja að helsta niðurstaða starfshópsins hafi verið að þó að æskilegast sé að landshlutasamtökin hafi tækifæri til að þróast eftir staðbundnum aðstæðum þá vanti heildstæðan lagaramma utan um starfsemi þeirra. Þessi skortur á lagaramma af hálfu löggjafans má jafnframt segja að sé rauður þráður í öllum svörum við spurningakönnun sem send var til landshlutasamtakanna og þeim samræðum sem fram fóru við forsvarsfólk einstakra samtaka.

Þær tillögur sem starfshópurinn leggur fyrir ráðherra til frekari úrvinnslu eru í grunninn aðeins tvær þó svo að annarri þeirra fylgi tilmæli eða ábendingar um álitamál sem þurfi að hafa í huga við endanlega útfærslu á megin tillögu starfshópsins sem er svo hljóðandi:

Starfshópurinn leggur til að þeim sem falið verði að vinna úr lið 6 í aðgerðaráætlun þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga undirbúi frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sem feli í sér útfærslu á nýrri lagagrein eða breytingu á 97. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um landshlutasamtök sveitarfélaga.

Markmiðið er að það verði skýrt í lagatexta, skýringum með honum og/eða í reglugerð, hvert sé hlutverk landshlutasamtaka, að landshlutasamtökin eru „eign“ sveitarfélaga, vinni í þeirra umboði og

Því þarf þetta eignarhald að vera skýrt þegar kemur að samstarfsverkefnum við ríkisvaldið.

Við vinnu þessa lagaákvæðis þarf auk þessa að hafa í huga að leyst verði úr vafaatriðum sem upp hafa komið og tengjast starfsemi landshlutasamtakanna. Þetta eru atriði sem varða aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum, um samskipti við ríkisvaldið og undirstofnanir þess, hvers konar verkefni landshlutasamtök geti tekið að sér og á hvaða forsendum og að lokum samþykktir, stjórnunarhætti þeirra og verkferla

Þá leggur starfshópurinn til að í endurskoðun IX. kafla sveitarstjórnarlaga um samstarf sveitarfélaga sem stefnt er að skv. 6. lið í aðgerðaráætlun þingsályktunar um málefni sveitarfélaga, verði skýrt með hvaða skilyrðum landshlutasamtök geti tekið að sér verkefni „fyrir“ aðildarsveitarfélögin þá með skírskotun til 92. gr. gildandi laga um samninga og ákvæði þar um framsal á valdi.

Starfshópurinn þakkar fyrir gott samtal og samráð við forystu landshlutasamtakanna og alla sveitarstjórnarfulltrúa sem hafa á ýmsan hátt lagt sitt á vogarskálarnar.

Hér er ekki verið að leggja til nýja og áður óþekktu tillögu en markmið starfshópsins var að rökstyðja nauðsyn endurskoðunar á lagaákvæðum um starfsemi landshlutasamtaka og á hvað álitaeftum þarf að taka.

Starfshópurinn hefur þegar lýst þeirri skoðun sinni að samvinna innan svæða sé jákvæð og hafi marga kosti og sé nauðsynleg í mörgum málaflokkum og úrlausnum á nýjum viðfangsefnum, í samstarfi felst hagræði og slagkraftur.



# 1. Skipan og verkefni starfshópsins

Í lok árs 2018 skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga. Skipan starfshópsins byggir á samstarfssáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis, en þar segir í kafla um byggðamál:

*"Ríkisstjórnin mun auka samráð við sveitarfélögin um verkefni þeirra og fjárhagsleg samskipti. Skilgreina þarf hlutverk landshlutasamtaka og styrk sveitarfélaga til að rísa undir nauðsynlegri þjónustu."*

Í skipunarbréfi fulltrúa í starfshópnum segir m.a.:

*„...að starfshópurinn fari yfir skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið og umræður sem farið hafa fram um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka frá 2009 og meti breytingar sem gerðar hafa verið á starfsemi þeirra og skipulagi. Verkefni starfshópsins er að leggja fram tillögur um hvernig landshlutasamtök sveitarfélaga geti betur unnið með sveitarfélögum og styrkt svæðasamvinnu þeirra þannig að sveitarfélög/sveitarfélagastigið verði betur í stakk búið til að taka við fleiri verkefnum og tryggja íbúum á landinu öllu nauðsynlega og lögbundna þjónustu. Við vinnu sína skal starfshópurinn eiga viðtækt samráð við fulltrúa sveitarstjórna og samtök þeirra og horfa til stöðu og þróunar sveitarstjórnarstigsins í nágrennaríkjum. Unnin hafa verið drög að verkefnaáætlun sem starfshópurinn mótar endanlega og hvernig hann telur farsælast að haga samráðsferlinu. Gert er ráð fyrir að vinna við verkefnið hefjist í ágúst 2018 og ljúki í september 2019.“*

## 1.1 Skipan starfshópsins

Í starfshópinu voru skipuð:

- Ásgerður Gylfadóttir, formaður bæjarráðs Sveitarfélagsins Hornafjarðar, formaður skipuð af ráðherra.
- Óli Halldórsson, formaður bæjarráðs Norðurþings, skipaður af ráðherra.
- Ásta Stefánsdóttir, sveitarstjóri Bláskógabyggðar, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.



- Jón Björn Hákonarson, forseti bæjarstjórnar Fjarðabyggðar, tilnefndur af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga.
- Rakel Óskarsdóttir, bæjafulltrúi á Akranesi og formaður SSV, tilnefnd af landshlutasamtökunum sveitarfélaga.
- Óli Halldórsson lét af störfum með starfshópnum og í hans stað kom Lárus Á. Hannesson bæjarfulltrúi í Stykkishólmsbæ.
- Þá óskaði stjórn Sambands Íslenskra sveitarfélaga eftir að fá að tilnefna einn fulltrúa af höfuðborgarsvæðinu (SSH) í starfshópinn sem var samþykkt og tilnefndu þau Rósu Guðbjartsdóttur, bæjarstjóra í Hafnarfirði.

Með starfshópnum starfaði Stefanía Traustadóttir og Tinna Dahl Christiansen, sérfræðingar á skrifstofu sveitarstjórna og byggðamála, ásamt Evu Marínu Hlynsdóttur, dósent við stjórn málafræðideild Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands, sem vann með hópnum sem ráðgjafi.

## 1.2 Verkefnalýsing og vinna starfshóps

Starfshópurinn hélt samtals 11 fundi, þann fyrsta 14. september 2018 og þann síðasta 4. nóvember 2020. Þeir síðustu voru haldnir með aðstoð fjarfundabúnaðar. Vinna við gerð skýrslunnar og mótun tillagna fór alfarið fram í gegnum fjarfundi.

Drög að verkefnaáætlun voru lögð fyrir fyrsta fund starfshópsins sem mótaði hana endanlega og setti verkefninu tímamörk, þ.e. að ljúka vinnunni fyrir árslok 2019.

Í verkefnalýsingu segir m.a.:

*„Umræða um landshlutasamtök sveitarfélaga, stöðu þeirra og hlutverk hefur nær alltaf verið tengd umræðunni um verkefnaflutninga og verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og ekki síður umræðu um stærð og getu sveitarfélaga til að takast á við verkefni sem þeim ber að sinna skv. lögum.*

*Þá er ekki hægt að fjalla um eflingu svæðasamvinnu án þess að fjalla um samstarf sveitarfélaga og aukið umfang þeirra og tengja þá þróun, umræðu og þekkingu stöðu og hlutverki landshlutasamtaka.*

*Í ljósi þeirrar vinnu og greininga sem þegar hafa verið gerðar á stöðu og hlutverki landshlutasamtaka og niðurstöðu umræðu þarf m.a. að greina eftirfarandi þætti og koma með tillögur að breytingum ef það verður niðurstaðan. Þessir efnisþættir leiddu starfshópsins áfram og við frekari samtöl og úrvinnslu runnu þeir saman í nokkur meginatriði.“*

Í verkefnalýsingu voru lagðar fram nokkrar spurningar sem notaðar voru sem vegvísar fyrir vinnu starfshópsins en þær voru:

1. Hver er stjórnsýsluleg staða landshlutasamtaka?
2. Hvaða þjónustu eiga landshlutasamtökin að veita og/eða geta veitt sveitarstjórnnum/íbúum?
3. Hvaða verkefnum geta landshlutasamtökin sinnt/eiga þau að sinna fyrir sveitarfélögin?
4. Hvernig geta/eiga landshlutasamtökin að vera vettvangur fyrir samstarf sveitarfélaga um einstök verkefni?
5. Hvaða hlutverk geta landshlutasamtökin haft/eða eiga að hafa í svæðisbundinni samvinnu?
6. Hvaða hlutverki eiga landshlutasamtökin að gegna/eða geta gegnt í samskiptum ríkis og sveitarfélaga?
7. Hvernig getur starfsemi og skipulag landshlutasamtaka tryggt lýðræðislega aðkomu kjörinna fulltrúa og upplýsingar til íbúa?

Á fundi starfshópsins komu Hermann Sæmundsson skrifstofustjóri í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og Hólmfríður Sveinsdóttir sérfræðingur á skrifstofu sveitarstjórna og byggðamála (sóknaráætlun og byggðaaætlun) auk þess sem Guðrún Ragnarsdóttir og Helga Hlín Hákonardóttir hdl frá ráðgjafafyrirtækinu Strategíu voru beðnar að koma og gera starfshópnum grein fyrir tillögum sínum að endurskipulagningu á starfsemi og skipulagi Eyþings og samstarfi á starfssvæði þess við starfandi atvinnuþróunarfélög og aðra aðila á svæðinu. Í þeirri vinnu hafði verið tekið saman mikið af gögnum og staða landshlutasamtaka greind. Starfshópurinn ákvað að semja við Strategíu um kaup á sérfræðiráðgjöf og verður gert grein fyrir skýrslu þeirra síðar í þessari greinargerð.

Starfshópnum var boðið að kynna verkefni sitt á fundi landshlutasamtaka sveitarfélaga sem haldinn var 10. október 2018. Á fundinum kom fram að landshlutasamtökin standa á tímamótum hvað varðar stöðu þeirra gagnvart stórum verkefnum sem þeim hafa verið falin og ekki síður er staða þeirra, verkefni og starfsemi mjög ólík eftir landshlutum.

Starfshópurinn aflaði upplýsinga frá landshlutasamtökum sveitarfélaga m.a. með spurningalista sem sendur var framkvæmdastjórum og formönnum landshlutasamtakanna í apríl 2019. Þar var spurt um verkefni, hlutverk, skipulag og samþykktir samtakanna. Auk

Þess sem leitað var eftir mati viðkomandi á hlutverki og stöðu þeirra. Starfshópurinn hefur stuðst við þessi svör í greiningu sinni.<sup>1</sup>

Vinna starfshópsins lá niðri frá því snemma árs 2019 fram undir áramót 2019-2020 vegna vinnu við gerð þingsályktunartillögu<sup>2</sup> um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023. Áframhaldandi vinna starfshópsins, skilgreining á verkefni hans og vinna við endanlega útfærslu tillagna hefur tekið mið af afgangi þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga og aðgerðaráætlunar sem henni fylgir. Sjá nánari umfjöllun í kafla 2.1.

Vegna þeirra sérstöku aðstæðna sem sköpuðust í íslensku samfélagi í marsmánuði 2020 og þeirra takmarkana sem settar voru á fundi og ferðalög hefur samvinna við gerð og lokafrágang þessarar skýrslu og tillögur sem henni fylgja farið fram í gegnum fjarvinnu og fjarfundi. Þá er ljóst að ekki varð boðað til hefðbundins víðtæks samráðs við sveitarstjórnir og samtök þeirra, þ.e. fundi eða málþings eins og kveðið er á um í verkefnaáætlun starfshópsins. En á fjarfundi starfshópsins sem haldinn var 7. apríl sl. var samþykkt að skýrslan og drög að tillögum starfshópsins verði send til umsagnar hjá landshlutasamtökunum áður en að gengið verði endanlega frá skýrslunni og tillögum starfshópsins.

Skýrslan og drög að tillögum var send formönnum og framkvæmdastjórum landshlutasamtaka 24. júní 2020 og óskað umsagna. Að teknu tilliti til sumarfría og nýrra verkefna sem landshlutasamtökum var falið og tengdust undirbúningi aðgerða vegna áhrifa af Covid-19, var samþykkt að frestur til að skila inn umsögnum yrði 10. september.

Ýmsar ábendingar bárust starfshópnum, þær greindar og unnið með í lokayfirferð við gerð skýrslunnar og mótun tillagna. Starfshópurinn þakkar fyrir gott samtal og samráð með fulltrúum landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Tillögum starfshópsins verður skilað til ráðherra og leggur starfshópurinn til að þeim verði vísað til nánari útfærslu til starfshóps um stefnumótandi áætlanir ríkisins um málefni sveitarfélaga en í honum sitja fulltrúar ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

---

<sup>1</sup> Sjá spurningalista í viðauka 2.

## 2. Stefna samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra

Eftir að starfshópurinn tók til starfa urðu stefnumótandi þáttaskil við vinnu verkefna sem varða skipan sveitarstjórnarmála í ráðuneyti sveitarstjórnarmála. Annars vegar var sett inn nýtt ákvæði í sveitarstjórnarlög um gerð stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitafélaga sumarið 2018 og hins vegar hélt ráðherra stefnumótandi ávarp á þingi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldið var í lok september 2018.

Sumarið 2018 var með lögum nr. 53/2018 bætt við sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, ákvæðum um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Meginmarkmið stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga er að draga saman meginþætti langtíma-stefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmunum sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt að setja fram leiðarljós um hvert stefna skuli í málefnum sveitarstjórnarstigsins með sjálfbærni þess og eflingu að markmiði. Samkvæmt reglugerð um gerð stefnumótandi áætlunar ríkisins um málefni sveitarfélaga, nr. 1245/2018, skal fjögurra manna starfshópur gera tillögu til ráðherra að framangreindri áætlun í samræmi við áherslur ráðherra og markmið sem starfshópurinn skal hafa að leiðarljósi. Starfshópurinn var skipaður með skipunarbréfi ráðherra þann 27. desember 2018.

Í ávarpi sínu á þingi Sambands íslenskra sveitarfélaga í september 2018 kynnti ráðherra fimm leiðir sem hægt væri að fara til að takast á við framtíðina og lýsti jafnframt stuðningi við þá leið sem hann kallaði fimmtu leiðina. Er það blönduð leið hefðbundinna átaksverkefna þar sem stjórnvöld styðja frjálsar sameiningar sveitarfélaga með t.d. auknu fjárframlagi í ákveðinn tíma og lagaákvæða um lágmarksíbúafjölda. Í ávarpinu sagði ráðherra eftirfarandi:

*„Eftir að þessu fjögurra til átta ára tímabili lyki tæki hins vegar gildi nýtt ákvæði sveitarstjórnarlaga um lágmarksíbúafjölda. Þau sveitarfélög sem ekki hefðu nýtt tímann til að ná settu markmiði þyrftu þar með að sameinast nágrannasveitarfélagi til að uppfylla skilyrði laganna um íbúafjölda. Ekki kæmi til íbúakosninga um sameiningar frá þeim tíma – heldur yrði um skyldubundna sameiningu að ræða – líkt og verkefnisstjórnin*

*lagði til. Ég verð að segja að þetta er sú leið sem mér hugnast best – en ég hlakka til að heyra ykkar sjónarmið.“<sup>3</sup>*

## 2.1 Þingsályktun nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2023 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019-2023

Eins og áður hefur komið fram ákvað starfshópurinn að bíða átektu og fylgjast með starfi við undirbúning þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlunar í málefnum sveitarfélaga en vinna við gerð hennar hófst í byrjun árs 2019. Hluti af þeim undirbúningi var fundaherferð sem farin var um land allt og tóku fulltrúar starfshópsins þar þátt og svöruðu fyrirspurnum sem beindust að verkefni þeirra. Nokkrar umsagnir sem bárust í samráðsgátt stjórnvalda um þingsályktunartillöguna og þar áður um umræðuskjalið *Grænbók. Stefna um málefni sveitarfélaga*<sup>4</sup>, vörðuðu stöðu landshlutasamtakanna og verkefni starfshópsins. Auk þess komu fram fyrirspurnir og umræður á auka landsþingi Sambands Íslenskra sveitarfélaga sem haldið var 6. september 2019. Öllum þessum gögnum var haldið til haga.

Vinnu við gerð þingsályktunarinnar lauk í september 2019 og var hún lögð fram á Alþingi 24. september 2019 og samþykkt 30. janúar 2020.<sup>5</sup> Þingsályktunin samanstendur af 11 aðgerðum og ein þeirra miðar að því að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga og er hún svohljóðandi:

### Landshlutasamtök sveitarfélaga og samvinna sveitarfélaga.

**Verkefnismarkmið:** Að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Tillögur ráðherraskipaðrar nefndar um starfsemi landshlutasamtakanna verði hafðar til hliðsjónar við mótun tillagna um stöðu og framtíð þeirra.

Í þingsályktuninni segir jafnframt að hugað verði að samvinnu sveitarfélaga og samningum um starfrækslu verkefna og að reglur um

<sup>3</sup> Ávarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra á þingi Sambands Íslenskra sveitarfélaga, september 2018. [https://www.samband.is/media/uncategorized/XXXII-landsting\\_raeda-radherra.pdf](https://www.samband.is/media/uncategorized/XXXII-landsting_raeda-radherra.pdf)

<sup>4</sup> *Grænbók. Stefna um málefni sveitarfélaga*. Apríl 2019. Útg. Stjórnarráð Íslands. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

<sup>5</sup> *Þingsályktun nr. 21/150 um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2023 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023*.

byggðasamlög verði skýrðar m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl. Þá skal vinna að framkvæmd þessara verkefna á tímabilinu 2022-2023.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að samhliða fækkun sveitarfélaga sem mun eiga sér stað í kjölfar nýrra ákvæða í sveitarstjórnarlögum um lágmarksíbúafjölda í sveitarfélagi sé nauðsynlegt að taka til gagngerrar endurskoðunar þann lagaramma sem gildir um samvinnu sveitarfélaga, hlutverk byggðasamlaga og stöðu landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka. Síðan er stuttlega gert grein fyrir störfum starfshópsins um stöðu og hlutverk landshlutasamtakanna og lagt til að vinna við útfærslu á tillögum hans fari fram á tímabilinu 2020-2022.

Í ljósi alls þessa ákvað starfshópurinn að afmarka verkefni sitt enn frekar frá því sem áður var og greina í tvö megin viðfangsefni, þ.e. að:

### 1. Staða

- Meta stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga með það að markmiði að skýra hlutverk þeirra og stöðu gagnvart annars vegar sveitarfélögum og hins vegar ríkinu.

### 2. Tillögur

- Leggja fram tillögur um hvernig skýra megi betur hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga lögum samkvæmt, í þeim tilgangi m.a. að styrkja svæðasamvinnu sveitarfélaga þannig að sveitarfélögin verði betur í stakk búin til að taka við fleiri verkefnum og tryggja íbúum á landinu öllu nauðsynlega og lögbundna þjónustu.

Í vinnu starfshópsins var því aðallega horft til samskipta ríkis og landshlutasamtaka annars vegar og samskipta landshlutasamtakanna og sveitarfélaga hins vegar í ljósi þeirrar þróunar sem hefur átt sér stað á undanförunum árum.

### 3. Landshlutasamtök sveitarfélaga

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138 frá 2011 er í 97. gr. kveðið á um landshlutasamtök sveitarfélaga sem tekur jafnframt mið af þágildandi sveitarstjórnarlögum frá 1998 en hún er svohljóðandi:

*„Sveitarfélögum er heimilt að starfa saman innan staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta.*

*Starfssvæði landshlutasamtaka fer eftir ákvörðun aðildarsveitarfélaga sem staðfest hefur verið af ráðuneytinu. Landshlutasamtök skulu þó aldrei vera fleiri en átta á landinu öllu. Sveitarfélög sem liggja innan starfssvæðis landshlutasamtaka eiga rétt á aðild að þeim. Ráðuneyti og opinberar stofnanir skulu ávallt leita umsagnar hlutaðeigandi landshlutasamtaka um stefnumótun eða ákvarðanir sem varða viðkomandi landsvæði sérstaklega.*

*Landshlutasamtök geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum tekið að sér verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra skv. 1. mgr., svo sem verkefni tengd byggðapróun eða öðrum sameiginlegum hagsmunum sveitarfélaga.“<sup>6</sup>*

Eins og segir í lagagreininni eru landshlutasamtökin hagsmunasamtök sveitarfélaga sem hafa ákveðið að stofna til svæðisbundins samstarfs.

Sögu landshlutasamtakanna og þróun eru gerð greinargóð skil í skýrslunni „Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarskipulagi svæðisbundinnar samvinnu“ frá 2011.<sup>7</sup> Þar kemur m.a. fram að rekja megi sögu þeirra til ársins 1943 með stofnun Fjórðungspings Austfirðinga og að tilgangurinn hafi verið að efla samstarf sýslna og sveitarfélaga í fjórðungnum, m.a. í ljósi fjölda fámennra sveitarfélaga á svæðinu. Á nokkrum árum hafði

---

<sup>6</sup> Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.

<sup>7</sup> Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarskipulagi, svæðisbundinnar samvinnu. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 2011.  
<http://www.althingi.is/alttext/139/s/1250.html>



svipuð þróun átt sé stað í öllum kjördæmum landsins. Í skýrslunni segir orðrétt:

*„Í árdaga samtakanna í núverandi mynd, um og upp úr 1970, virðist þeim hafa verið fátta óviðkomandi. Meðal málefna sem þau komu að má nefna: samgöngumál, raforkumál, skólamál, húsnæðismál, endurskoðun á stjórnarskrá, byggðaáætlun, atvinnumál, byggðáþróun, landhelgismál, framkvæmdaáætlanir fyrir fjórðungana, aukið sjálfstæði sveitarfélaga, verkefnaskipting ríkis og sveitarfélaga, endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga, sameiningar sveitarfélaga og dreifing ríkisstofnana um landið.“<sup>8</sup>*

Almennt hefur verið litið svo á að hlutverk landshlutasamtakanna sé fyrst og fremst að vera hagsmunasamtök þ.e. pólitísku eðlis og að verkefni þeirra sé ekki að annast hefðbundna stjórnsýslu. En þrátt fyrir að slíkar valdheimildir séu ekki til staðar í sveitarstjórnarlögum er tekið fram í athugasemdum með frumvarpinu að slíkar heimildir gætu komið til í skýrum ákvæðum sérlaga.<sup>9</sup>

Dæmi um lagasetningar og verkefni þar sem vísað er til landshlutasamtakanna byggt á hlutverki þeirra sem svæðisbundin hagsmunasamtök eru lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 og sóknaráætlanir sveitarfélaga.

### 3.1 Byggðaáætlun

Svæðisbundið samstarf sveitarfélaga að verkefnum sem tengjast með beinum og óbeinum hætti því sem kallað hefur verið byggðamál á sér langa sögu og má segja að í því samstarfi megi finna kjarnann í stofnun og samstarfi sveitarfélaga í landshlutasamtökum. Landshlutasamtökin hafa komið að mörgum og oft ólíkum verkefnum með virkum hætti. Má þar m.a. nefna svæðisbundið samstarf um atvinnuþróun, nýsköpun og menningarmálum, dæmi um þau verkefni eru vaxtasamningarnir frá árinu 2004 og menningarsamningar frá 2001. Þá er löng hefð fyrir samvinnu landshlutasamtaka og Byggðastofnunar annars vegar og Iðntæknistofnunar hins vegar sem tengdist starfsemi Atvinnuþróunarfélaga um land allt. Víða voru þetta árangursrík verkefni sem stuðluðu að framþróun í byggða- og

---

<sup>8</sup> Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarskipulagi, svæðisbundinnar samvinnu. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 2011. Bls. 5-6.

<http://www.althingi.is/altext/139/s/1250.html>

<sup>9</sup> Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, þskj. 1250. 726 mál. Bls. 115. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

<http://www.althingi.is/altext/139/s/1250.html>

atvinnumálum og má með rökum halda því fram að sóknaráætlanir 2011–2015 hafi tekið við þessum og álíka verkefnum.

Í lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015 er fjallað um hlutverk landshlutasamtaka. Fyrst er rétt að ítreka að í 2. mgr. 97. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga er gert ráð fyrir að hið opinbera þurfi að hafa ákveðið samráð við landshlutasamtök. Það má segja að lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir útfæri þetta ákvæði sveitarstjórnarlaganna nánar með því að festa í sessi það fyrirkomulag að gerðar séu svæðisbundnar þróunaráætlanir sem eru á ábyrgð heimamanna í hverjum landshluta. Þessar áætlanir eiga að fela í sér svæðisbundnar útfærslur á áætlunum ríkisins, svo sem byggðaáætlun, menntastefnu ríkisins og landsskipulagsáætlun. Hver landshluti gerir síðan samning við ráðuneyti um fjárframlög sem heimamenn ráðstafa til framkvæmdar áætluninni. Grundvöllur þessarar nálgunar byggist á því að staðbundin stjórnvöld hafa betri þekkingu á aðstæðum og viðhorfum á svæðinu og eru í betri aðstöðu til að virkja heimafólk til þátttöku en miðlæg stjórnvöld. Þátttaka heimamanna í stefnumótun, áætlanagerð og verkefnastjórnun er grundvallaratriði til að ná betri árangri.

Tilgangur laganna er að skapa fyrirkomulag sem hvetur til þátttöku og samvinnu heimamanna sem gagnast svæðinu í heild. Stefnumótun og áætlanagerð sem unnin er í virku samráði breiðs hóps heimamanna er forsenda fyrir fjárframlögum frá ríkinu. Það má því segja að landshlutasamtökum hafi nú verið falið tiltekið hlutverk að lögum. Þetta hlutverk er að *„bera ábyrgð á gerð og framkvæmd sóknaráætlana sem unnar skulu í samvinnu við breiðan samráðsvettvang í hverjum landshluta.“* Rétt er að benda á að lagasetningin kom í kjölfarið á vinnu við áætlanagerð sem hafði verið í mótun frá árinu 2011 þegar ríkisstjórnin ákvað að kalla eftir tillögum frá landshlutasamtökum sveitarfélaga að sóknaráætlunarverkefnum fyrir árin 2012–2015. Í febrúar 2015 undirrituðu mennta- og menningarmálaráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra samninga við öll landshlutasamtök sveitarfélaga um sóknaráætlanir fyrir árin 2015–2019. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að *„með samningunum skuldbinda landshlutasamtökin sig til að vinna sóknaráætlun landshluta fyrir árin 2015–2019 sem verði samþykkt eigi síðar en 22. júní 2015.“*

### 3.2 Sóknaráætlanir landshluta

Frá byrjun gegndu landshlutasamtök sveitarfélaga mikilvægu hlutverki við undirbúning sóknaráætlunarverkefnisins og eru lykilaðilar í allri framkvæmd þess. Hlutverk þeirra var staðfest með setningu laga nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlanir. Markmið laganna er að efla byggðapróun og auka samráð milli

ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnarsýslustiga, jafnframt að færa til sveitarstjórna aukna ábyrgð á sviði byggða- og samfélagsþróunar. Löggin fela landshlutasamtökum það hlutverk að vinna sóknaráætlanir hver á sínu starfssvæði og bera ábyrgð á framkvæmd þeirra. Þau tengja saman byggðaáætlun fyrir landið allt og sóknaráætlanir hvers landshluta. Hér koma sveitarfélög með lögformlegum hætti að vinnu við byggðaáætlun.

Samkvæmt samningum um sóknaráætlanir landshluta sem gerðir eru milli ríkisins og landshlutasamtakanna bera þau ábyrgð á að ráðstafa fjármunum sem ríkið setur til verkefna á sviði byggða- og samfélagsþróunar og ekki eru falin öðrum með lögum. Gildandi samningar voru undirritaðir í nóvember 2019 og byggja á lögum nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlanir og gilda til fimm ára, 2020-2024. Samkvæmt samningum um sóknaráætlanir landshluta renna framlög ríkisins annars vegar til áhersluverkefna og hins vegar til uppbyggingarsjóða. Hver landshluti ákveður skiptingu fjárisins en þó skal að lágmarki 55% af framlagi ríkisins renna til uppbyggingarsjóða. Þá er heimilt að nýta tiltekna upphæð í umsýslu. Uppbyggingarsjóðir eru samkeppnissjóðir þar sem gerð er krafa um 50% mótframlag og sérstök úthlutunarnefnd, skipuð af landshlutasamtökum hvers svæðis, fer fyrir hverjum sjóði.<sup>10</sup>

Eitt af verkefnum landshlutasamtaka í tengslum við sóknaráætlanir er að skipa samráðsvettvang viðkomandi landshluta. Um er að ræða samstarfsvettvang sveitarfélaga, ríkisstofnana, atvinnulífs, menningarlífs, fræðasamfélags og annarra haghafa í hverjum landshluta. Þau skilgreina hlutverk og verkefni samráðsvettvangsins og skal hann hafa beina aðkomu að gerð sóknaráætlunarinnar og vera upplýstur um framgang hennar. Í samningunum er kveðið á um að samráðsvettvangur skuli koma saman að minnsta kosti árlega og ræða framgang sóknaráætlunar.

Þessi samráðsvettvangur skiptir miklu máli við undirbúning að gerð þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024 og þannig tryggt samspil við sóknaráætlanir landshluta.

### 3.3 Um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga; skýrslur og úttektir

Í verkefnislýsingu starfshópsins segir m.a. að hann skuli fara yfir skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið og umræður sem farið hafa

---

<sup>10</sup> Sóknaráætlanir landshluta, greinargerð um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna 2018.  
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=596b5395-d49a-11e9-9449-005056bc530c>

fram um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka frá 2009 og meta breytingar sem gerðar hafa verið á starfsemi þeirra og skipulagi. Hér verður farið stuttlega yfir það helsta sem gert hefur verið síðan 2009 ásamt því að kynna landshlutasamtökin stuttlega.

Í töflu 1 má sjá tölfræðilegar upplýsingar um skiptingu landsins í landshlutasamtök. Þær eru að mestu fengnar af heimasíðum samtakanna. Eins og áður kom fram þá eru landshlutasamtök sveitarfélaga hagsmunasamtök með tilgreind afmörkuð starfssvæði. Mörk þeirra helgast að mestu af eldri kjördæmaskipan, þ.e. höfuðborgarsvæðið, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austfirðir, Suðurland og Suðurnes. Þau sveitarfélög sem liggja innan starfssvæðis landshlutasamtaka eiga rétt á aðild að þeim en ekki er um skylduáðild að ræða.

**Tafla 1. Tölfræðilegar upplýsingar um landshlutasamtökin 2020**

| Landshlutasamtök  | Sk.st. | Fjöldi sv.fél.  | Íbúafjöldi 1.1.2020 | Stærð km <sup>2</sup> | Íbúar á km <sup>2</sup> | Stöðu- gildi |
|---|--------|-----------------|---------------------|-----------------------|-------------------------|--------------|
| Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi  | SSV    | 10              | 16.662              | 9.529                 | 1,7                     | 9            |
| Fjórðungssamband Vestfirðinga <sup>11</sup>                               | FV     | 9               | 7.115               | 8.844                 | 0,8                     | 12           |
| Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra                                 | SSNV   | 7               | 7.322               | 13.106                | 0,6                     | 5,25         |
| Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra <sup>12</sup> | SSNE   | 12              | 30.546              | 22.686                | 1,3                     | 8            |
| Samband sveitarfélaga á Austurlandi <sup>13</sup>                         | SSA    | 7 <sup>14</sup> | 10.739              | 15.705                | 0,7                     | 11           |
| Samtök sunnlenskra sveitarfélaga  | SASS   | 15              | 30.833              | 30.966                | 1,0                     | 8            |
| Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum                                       | SSS    | 4               | 27.829              | 815                   | 34,1                    | 9            |
| Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu                                 | SSH    | 7               | 233.034             | 1.046                 | 222,8                   | 3            |
| <b>Samtals</b>  |        | <b>71</b>       | <b>364.080</b>      | <b>102.697</b>        |                         | <b>65,25</b> |

Í ársbyrjun 2020 eru alls 72 sveitarfélög á landinu og öll utan eitt eru aðilar að samtökum á sínu svæði. Eins og sjá má í töflu 1 þá er fjöldi

<sup>11</sup> Frá 1. júlí 2018 tók Vestfjarðarstofa við verkefnum Fjórðungssambands Vestfirðinga og Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða hf. eins og samþykkt hafði verið 1. desember 2017 í samningi aðila þar að lútandi.

<sup>12</sup> Í nóvember 2019 samþykktu EYÞING, Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga sameiningu félaganna þriggja undir hatti nýrra samtaka SSNE.

<sup>13</sup> Frá 8. maí 2012 hefur Austurbú annast daglegan rekstur Sambands sveitarfélaga á Austurlandi.

<sup>14</sup> Samþykkt hefur verið sameining Borgarfjarðarhrepps, Djúpavogshrepps, Fljótshálsþéna og Seyðisfjarðarkaupstaðar í nýtt sveitarfélag, Múlaþing, og verða sveitarfélög innan SSA fjögur.

aðildarsveitarfélaga hverra samtaka frá fjórum á Suðurnesjum upp í fimmtán á Suðurlandi. Starfssvæði samtakanna eru mjög ólík að stærð eða frá rúmlega 800 km<sup>2</sup> til tæplega 31.000 km<sup>2</sup>. Á Vestfjörðum, sem eru fámennasta svæðið, eru rétt yfir 7.000 íbúar en höfuðborgarsvæðið er fjölmennasta svæðið, með rúmlega 233.000 íbúa. Stöðugildi hverra samtaka fyrir sig er á bilinu þrjú og upp í tólf.

Frá því að vinna við þessa skýrslu hófst hefur sveitarfélögum fækkað með sameiningu 4 sveitarfélaga á Austurlandi og eru sveitarfélögin innan vébanda SSA aðeins 4. Þá hefur verið hafinn undirbúningur að fleiri sameiningum í öðrum landshlutum og stefnt að kosningum á árinu 2021.

Tekjugrundvöllur landshlutasamtaka er í fyrsta lagi með lögbundnu framlagi úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Áætluð framlög sjóðsins á árinu 2020 nema samtals 283,5 m.kr. sem skiptast jafnt á milli landshlutasamtakanna átta. Auk þess fá samtökin framlög frá aðildarsveitarfélögum sem taka mið af íbúafjölda aðildarsveitarfélaga. Þá sækja þau í mismiklu mæli rekstrartekjur vegna verkefna sem þau hafa tekið að sér með sérstökum samningum. Tekjurnar geta komið víða að og án þess að það hafi verið skoðað sérstaklega má ætla að ábyrgð þeirra á rekstri og framkvæmd sóknaráætlana landshluta hafi þar afgerandi þýðingu.

Á síðustu 30 árum hefur orðið grundvallar breyting á verkefnum og hlutverki sveitarfélaga og meiri kröfur eru gerðar til þeirra um rækslu þjónustuverkefna af ýmsu tagi. Má þarf nefna að mikilvægir málaflókkar hafa flust yfir til sveitarfélaganna, eins og rekstur grunnskóla (1996) og málefni fatlaðra (2011). Þessi þróun hefur haft afgerandi áhrif á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga.

Finna má dæmi um verkefni sem annars staðar eru tengd þriðja stjórnarsýslustigi og landshlutasamtökin hér hafa unnið að og jafnvel stjórnað. Landshlutasamtökin eru þá þátttakendur í alþjóðaverkefnum á sviði áætlana Norðurlandaráðs, áætlana ESB og svæðasamstarfs við norður Atlandshaf þ.e. Kanada. Þetta eru oft rannsóknarverkefni sem tengjast ferðaþjónustu og byggðamálum eða verkefni á sviði byggðamála t.d. verslun í strjálbýli, orkumálum o.fl.

Samtökin eru afar fjölbreytt og á það bæði við um stærð og umsvif en þróunin hefur orðið sú að þeim hefur verið fát óviðkomandi. Meðal annars hafa þau sinnt samgöngumálum, raforkumálum, skólumálum, endurskoðun á stjórnarskrá, byggðaáætlun, byggðapróun, framkvæmdaáætlunum fyrir fjórðungana, verkefnaskiptingu milli ríkis

og sveitarfélaga, sameiningum sveitarfélaga og endurskoðun tekjustofna sveitarfélaga.<sup>15</sup>

Vegna mikils fjölda og smæðar margra sveitarfélaga þá er einhvers konar samvinnuform mjög útbreitt á sveitarstjórnarstiginu. Þessi samvinna getur m.a. farið fram í gegnum þjónustusamninga, byggðasamlög eða landshlutasamtökin. Í þessu sambandi má benda á *Könnun á svæðasamvinnu sveitarfélaga* sem var unnin af Sambandi íslenskra sveitarfélaga 2014-2015 og kynnt á XXIX. Landsþingi 2015.<sup>16</sup> Svörin við könnuninni gefa yfirsýn yfir umfangsmikla og margþætta svæðasamvinnu sveitarfélaga án þess að það sé sundurgreint nánar eftir tegundum samvinnu.

Niðurstöður annarra kannanna benda til þess sama, eins og t.d. könnun Rannsóknarmiðstöðvar Háskólans á Akureyri (RHA), *Samstarfsverkefni sveitarfélaga frá 2016*.<sup>17</sup> Það skal tekið fram að hlutverk landshlutasamtaka í því samstarfi var ekki greint sérstaklega en þar kemur m.a. fram að byggðasamlög eru sjaldgæfust af öllum samstarfsformum sveitarfélaga en samningar um samvinnu sveitarfélaga er algengasta formið. Þessar niðurstöður ríma vel við niðurstöður Róberts Ragnarssonar frá 2003 þar sem kom fram að sveitarfélög væru í auknum mæli að hverfa frá byggðasamlagsforminu yfir í þjónustusamninga.<sup>18</sup> Þannig virðist sem þessi þróun hafi heldur aukist frá því fyrstu greiningar voru gerðar. Þetta er athyglisvert í ljósi þess að í athugasemdum við 94. gr. frumvarps til sveitarstjórnarlaga er gert ráð fyrir að byggðasamlög hafi mest vægi af mismunandi gerðum samstarfs og í athugasemdum við 97. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um landshlutasamtökin er sérstaklega bent á þann möguleika að hægt sé að stofna byggðasamlög (sem hægt er að fela hefðbundin stjórnásluverkefni) sem nái til sama landssvæðis og landshlutasamtökin og þannig sé hægt að samnýta starfsfólk og starfsaðstæður.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Sjá m.a. skýrsluna Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu, sbr. tilvísun nr. 8 og niðurstöður Könnunar á svæðasamvinnu sveitarfélaga. Framkvæmd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga 2014-2015, sbr. tilvísun nr. 21.

<sup>16</sup> Könnun á svæðasamvinnu sveitarfélaga. Framkvæmd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga 2014-2015.

<sup>17</sup> Samstarfsverkefni sveitarfélaga. Apríl 2016. Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri, (RHA) [https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/samstarf\\_sveitarfelaga\\_lokaskyrsla.pdf](https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2016/samstarf_sveitarfelaga_lokaskyrsla.pdf)

<sup>18</sup> Róbert Ragnarsson (2003). Samvinna sveitarfélaga: valkostur við sameiningu. Óbirt MA ritgerð Háskóli Íslands.

<sup>19</sup> Frumvarp til sveitarstjórnarlaga, þskj. 1250. 726 mál. Bls. 115. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011. <http://www.althingi.is/alttext/139/s/1250.html>

Árið 2018 kallaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið eftir upplýsingum um samninga sem sveitarfélög hafa gert um samstarf sín á milli. Með hliðsjón af eftirlitshlutverki ráðuneytisins með stjórnslu sveitarfélaga var talin ástæða til þess að kanna skipan þessara mála og var ákveðið að ráðast í frumkvæðisathugun á gildandi samstarfssamningum sem sveitarfélögin störfuðu eftir. Markmið verkefnisins var að afla heildstæðra upplýsinga um þessa samninga ásamt því að leggja mat á það hversu vel þeir samræmdust lögum. Stefnt var að því að greina alla gildandi samninga sveitarfélaganna um samstarf en áherslan var helst lögð á þá samninga þar sem vald er framselt, þá oftast til annars sveitarfélags eða sjálfstæðs lögaðila, og leggja mat á hvort þeir uppfylltu kröfur sveitarstjórnarlaga um form slíkra samninga. Þessi athugun náði líka til samninga sem landshlutasamtök áttu aðild að enda kom í ljós að þau leika stórt hlutverk í allri samvinnu sveitarfélaga, hvort heldur sem það er í byggðasamlögum eða samningum um einstaka verkefni fyrir eitt eða fleiri sveitarfélög.

Yfirferð ráðuneytisins leiddi í ljós að töluverðir annmarkar eru á fjölmörgum samningum sveitarfélaga um samvinnu þeirra á milli. Ráðuneytið hefur af því tilefni tekið saman leiðbeiningar til sveitarfélaga um almenn sjónarmið sem gilda um samvinnu þeirra, form samvinnu og lagakröfur sem gerðar eru til slíkra samninga.

### 3.3.1 Eldri úttektir og greinargerðir um starfsemi landshlutasamtakanna

Árið 2009 skilaði starfshópur skýrslu um *Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu* ásamt tillögum.<sup>20</sup> Í inngangi skýrslunnar segir starfshópurinn m.a. um niðurstöður sínar:

*„Það er einróma álit starfshópsins að þörf sé á að efla byggðabróun í landinu og samþætta opinberar áætlanir og stefnur. Þetta er mikilvægt til þess að ná tilætluðum árangri, auka skilvirkni, nýta betur fjármuni og til að fyrirbyggja óþarfa ágreining. Starfshópurinn er sammála um að landshlutasamtök sveitarfélaga séu vel til þess fallin að taka að sér það samþættingarhlutverk, hvert á sínu svæði.“*

---

<sup>20</sup> Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2009.  
[https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti.media/media/Skyrsla/Framtid\\_landshlutasamtak\\_asveitarfelaga\\_-\\_skyrsla\\_19.8.09b.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti.media/media/Skyrsla/Framtid_landshlutasamtak_asveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf)



Í niðurstöðum starfshópsins frá 2009 kemur fram að hjá fulltrúum landshlutasamtaka hafi komið fram skýr vilji til að taka virkan þátt í byggðapróun og í tillögum nefndarinnar um framtíðarverkefni landshlutasamtaka má sjá fyrstu hugmyndir að því sem síðar varð að sóknaráætlunum landshluta og aðkomu landshlutasamtaka að þeim. Þegar sveitarstjórnarlög nr. 45/1998 voru endurskoðuð og ný samþykkt 2011 voru gerðar breytingar á ákvæði laganna (97. gr.) er varðar landshlutasamtökin og taka þær mið af helstu tillögum starfshópsins frá 2009. T.d. nýmæli þess efnis að stjórnvöld geti með samningum eða með heimild í sérlögum falið landshlutasamtökum verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra. Í greinargerð með frumvarpinu er jafnframt ítrekað að landshlutasamtökin eigi ekki að fá stöðu þriðja stjórnsýslustigsins.

Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur einnig fjallað um stöðu og hlutverk landshlutasamtaka. Árið 2012 skipaði stjórn sambandsins nefnd til að fjalla um hlutverk landshlutasamtaka og þróun í svæðasamvinnu sveitarfélaga með tilliti til þess hvort hugsanlega stefni í myndun þriðja stjórnsýslustigsins á Íslandi. Án þess að tekin hafi verið formleg ákvörðun um það af þar til bærum aðilum en sú umræða hefur komið upp í tengslum við þau tilvik þegar ríkisvaldið hefur falið landshlutasamtökunum ákveðin sértæk verkefni og fært fjármuni beint til þeirra í því sambandi.

Á landsþingi sambandsins 2013 fjallaði nefndin um þróun svæðasamvinnu en ekki svo mikið hlutverk landshlutasamtaka í því. Á landsþinginu 2015 kynnti nefndin annars vegar niðurstöður könnunar á svæðasamvinnu sveitarfélaga (unnin 2014-2015) og hins vegar voru flutt erindi um „Samstarf eða sameiningar sveitarfélaga“.<sup>21</sup> Niðurstöður könnunarinnar árið 2015 sýndu fram á viðleitni hjá landshlutasamtökunum til að bæta úr lýðræðislegum ágöllum með því að opna fyrir aðkomu fleiri sveitarfélaga að stjórn o.fl. Í niðurstöðum var jafnframt bent á að hægt væri að ganga lengra í áttina að því að opna samtökin fyrir öllum sveitarfélögum og kjörnum fulltrúum úr bæði meiri- og minnihluta. Til staðar væru sóknarfæri til að koma á markvissu samráði við íbúa um þjónustuverkefni til að bæta úr lýðræðislegum ágöllum gagnvart þeim.

Eins og áður sagði var einnig fjallað um samstarf sveitarfélaga og hvaða afleiðingar það hafi haft að áherslan hefur færst frá sameiningum sveitarfélaga til samstarfs. Kynntar voru þrjár

---

<sup>21</sup> Könnun á svæðasamvinnu sveitarfélaga. Framkvæmd af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga 2014-2015.

sviðsmyndir svæðasamvinnu með kostum og göllum sem og ógnunum og tækifærum sem fælust í þeim. Að lokum var varpað fram spurningunni „Geta núverandi landshlutasamtök orðið grunnur fyrir framtíðina?“<sup>22</sup> án þess að henni væri svarað með skýrum hætti.

Á samráðsfundum verkefnisstjórnar sem stóð að skýrslunni um *Stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga* (2017)<sup>23</sup> var einnig töluvert rætt um landshlutasamtökin þó svo að ekki sé fjallað sérstaklega um stöðu landshlutasamtaka og framtíðarskipan þeirra. Í einni af úrbótatillögum starfshópsins (nr. 5) er lagt til að:

Samhliða fækkun sveitarfélaga þarf að taka til gagn Gerrar endurskoðunar lagaramma samninga um samvinnu sveitarfélaga, hlutverk byggðasamlaga og stöðu landshlutasamtaka sem frjálsra félagasamtaka.

Rökstuðningur fyrir þessari tillögu var að á samráðsfundum starfshópsins með sveitarstjórnarfólki vítt og breytt um landið hafi komið fram umtalsverðar efasemdir um getu landshlutasamtaka, og þess vegna lagalegar heimildir, til að taka að sér verkefni frá ríki fyrir hönd sveitarfélaganna. Þá var líka rætt um ókosti þess að landshlutasamtökum væru falin verkefni sem væru sveitarfélaganna eða eins og segir í skýrslunni á bls. 31:

*„Á það hefur verið bent að stofnun byggðasamlaga eða umsjón landshlutasamtaka með verkefnum skapi lýðræðishalla og umboðsvanda vegna þess að ábyrgð á verkefnum er hjá stjórnnum byggðasamlaga eða landshlutasamtaka þar sem fulltrúar margra sveitarstjórna þurfa að taka ákvarðanir um rekstur verkefnisins. Rétt er að draga fram að ekki eiga allar sveitarstjórnir í landshluta fulltrúa í stjórnnum landshlutasamtaka og/eða byggðasamlaga. Með þessari skipan mála tapa kjörnir sveitarstjórnarmenn í einstökum sveitarfélögum umboði sínu gagnvart kjósendum sínum varðandi málaflokkinn.“*

Þetta eru sjónarmið sem verður að taka tillit til við mat á stöðu landshlutasamtakanna.

<sup>22</sup> Þessi samantekt byggir á gögnum (glærum) sem lögð voru fram á þinginu 2013 og aftur 2015.

<sup>23</sup> Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga. Júlí 2017. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.  
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74>

### 3.3.2 Lagaleg staða og skipulag landshlutasamtakanna

Umræða um lagalega stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga er ekki ný. En upp úr 2008 var farið að horfa enn frekar til hlutverks og stöðu þeirra en þá var orðið ljóst að lagaleg staða þeirra væri illa skilgreind og óljós m.a. í ljósi aukins umfangs í starfsemi þeirra. Þetta var ein megin niðurstaða starfshóps sem á árunum 2008-2009 vann skýrsluna „Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu“. Þegar sveitarstjórnarlög (nr. 138/2011) voru endurskoðuð var reynt að skýra stöðu þeirra frekar með hliðsjón af því sem þar var lagt til.

Á síðustu árum hafa komið upp ýmis mál er varða lagalega stöðu landshlutasamtakanna. Undir þetta falla til að mynda vandamál tengd valdframsali og hvort landshlutasamtökin séu stjórnvald eður ei. Þetta tengist líka skipulagi samtakanna en nokkur landshlutasamtök hafa farið í mikla endurskipulagningu á allra síðustu árum.

Í meistararitgerð Ingu Birnu Ólafsdóttir til Mag. jur. prófs í lögfræði við Lagadeild HÍ (2013) er fjallað um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 auk sérákvæða í lögum þar sem sveitarfélögum er veitt heimild til að hafa samstarf um starfrækslu verkefna. Í ritgerðinni er m.a. lögð áhersla á að sumum verkefnum er sveitarfélögum skylt að sinna, en öðrum ekki. Sveitarfélög geta tekið að sér rækslu ólögbundinna verkefna, sbr. 3. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Fjallað er um forsögu og þróun lagaákvæða um samvinnu sveitarfélaga og heimildir til samvinnu samkvæmt ákvæðum sveitarstjórnarlaga, annars konar samstarf (þ.á.m. landshlutasamtök sveitarfélaga) og svo um samvinnu skv. sérlögum.<sup>24</sup>

Umfjöllun um landshlutasamtök sveitarfélaga er stutt og fellur undir kafla um önnur samstarfsform. Eftir að hafa farið yfir 97. gr. sveitarstjórnarlaga segir:

*„...að landshlutasamtökum sé hægt að fela pólitísk verkefni, eins og byggðapólitík eða aðra hagsmunagæslu. Þó aldrei þannig að landshlutasamtökin annist almenna stjórnslu fyrir hönd sveitarfélaganna. Slíkar valdheimildir eru ekki til staðar í sveitarstjórnarlögum en tekið er fram að slíkar heimildir gætu komið til í skýrum ákvæðum sérlaga.“*

---

<sup>24</sup> Inga Birna Ólafsdóttir. Samvinna sveitarfélaga. Meistararitgerð til Mag. jur. prófs í lögfræði við Lagadeild Háskóla Íslands, 2013.

Það er rétt að vekja athygli á að ritgerðin er skrifuð áður en lögum um byggðaaætlun var breytt og landshlutasamtökum með þeim falin verkefni og hlutverk. Í ritgerðinni er fjallað um samspil landshlutasamtaka og byggðasamlaga, en umfjöllun og greining á stöðu byggðasamlaga og lagalegri stöðu þeirra er umfangsmikil, þar segir:

*„Landshlutasamtök geta verið staðsett á sama svæði og byggðasamlag en eðli verkefna hvors um sig er að sjálfsögðu gjörólíkt þar sem byggðasamlög teljast til sjálfstæðra stjórnvalda sem slík, og hafa heimild til að sinna stjórnvísu fyrir hönd sveitarfélaganna sem að baki þeim standa. Landshlutasamtök eru hins vegar hagsmunasamtök sveitarfélaganna en ekki stjórnvöld.“<sup>25</sup>*

Þessi niðurstaða kemur ekki á óvart og er í fullu samræmi við annað sem sagt hefur verið um stöðu landshlutasamtaka hvað stöðu þeirra í stjórnvísu varðar. Aðrir hafa fjallað um lagalega stöðu landshlutasamtaka, m.a. LEX lögmannsstofa, sem fjallaði um stöðu þeirra í fyrirlestri á ráðstefnu um sveitarstjórnarmál sem haldinn var í Árborg árið 2017. Heiti fyrirlestursins var *Landshlutasamtök sveitarfélaga – stjórnvald eða ungmennafélag?*<sup>26</sup> Sú afstaða að landshlutasamtök geti ekki annast hefðbundna stjórnvísu fyrir hönd sveitarfélagsins var skýr. Slíkar valdaframsalsheimildir til handa landshlutasamtaka gætu þó grundvallast á skýrum ákvæðum sérlaga. Auk þess kom fram að þau lúti ekki eftirlitsvaldi ráðherra – en að byggðasamlög væru aftur á móti stjórnvald í skilningi laganna.

Fyrir hönd nokkurra landshlutasamtaka óskaði SSV eftir samantekt frá KPMG frá 2018 á kostum og göllum núverandi samninga um rekstrarfyrirkomulag almenningsamgangna milli landshlutasamtaka og Vegagerðarinnar.<sup>27</sup> Vinnuhópur sem skipaður var á sumarfundi landshlutasamtakanna á árinu 2017 til að meta forsendur þess að halda áfram þessu verkefni skilaði minnisblaði sem m.a. leiddi til þess að óskað var eftir áðurnefndri samantekt. Hér verður ekki fjallað sérstaklega um verkefnið almenningsamgöngur á landsbyggðinni sem hófst 2011-2012 með samningum á milli Vegagerðarinnar og sjö

---

<sup>25</sup> Inga Birna Ólafsdóttir. Samvinna sveitarfélaga. Meistararitgerð til Mag. jur. prófs í lögfræði við Lagadeild Háskóla Íslands, 2013.

<sup>26</sup> Fyrirlestur/glærur Óskars Sigurðssonar og Guðjóns Ármannssonar frá ráðstefnu um sveitarstjórnarmál sem haldin var í Sveitarfélaginu Árborg 2017.

<sup>27</sup> Almenningsamgöngur, Íslandi, Ráðgjafasvið KPMG, 24. september 2018 (glærुकunning).

landshlutasamtaka sveitarfélaga sem starfa á landsbyggðinni að öðru leyti en sem dæmi um verkefni sem landshlutasamtökum var falið.

Verkefnið hefur leitt í ljós veika lagalega stöðu landshlutasamtakanna og deilur meðal sveitarstjórnarmanna um stöðu þeirra og verkefni. Ein af niðurstöðum KPMG er að hér getur skipt máli að verkefnið er **ekki lögbundið** og að hér er um að ræða samninga við ríkisvaldið sem leiddi m.a. af sér töluvert flækjustig. Eftir að hafa farið yfir helstu kosti og galla ólíkra félagsforma sem stofna megi í kringum rekstur almenningsamganganna segir í skýrslu KPMG:

*„Það yrði til einföldunar á framkvæmd þessa verkefnis að eitt félag annist framkvæmdina. Félagið yrði einkahlutafélag stofnað af landshlutasamtökunum 7 og staðbundin þekking yrði áfram nýtt.“*

Í samantekt KPMG er síðan minnt á stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024 þar sem landshlutasamtök eru gerð að framkvæmdar- aðila ásamt Vegagerðinni fyrir áframhaldandi þróun almennings- samgangna um landið allt (A.10). Vegagerðin tók aftur við rekstri almenningsamgangna á landsbyggðinni þann 1. janúar 2020 af sveitarfélögunum/landshlutasamtökunum nema á austurlandi. Sveitarfélögin sögðu samningum upp vegna langvarandi tapreksturs. Víða um land eru sveitarfélögin að taka þátt í almenningsamgöngum í gegnum skólaakstur eða annan innanbæjar/sveitaakstur. Það er samtal í gangi við sveitarfélögin/landshlutasamtökin um þennan lið byggðaáætlunar en er á byrjunarstigi eftir að ríkið tók aftur við verkefninu.

### 3.4 Greinargerð Strategíu um rekstrarform og stjórnunarhætti landshlutasamtaka

Í ljósi þess sem komið hefur fram hér að framan þótti áhugavert að fjalla frekar um rekstrarform landshlutasamtakanna. Eins og kom fram í kafla 1.1 í þessari skýrslu ákvað starfshópurinn að leita til ráðgjafafyrirtækisins Strategíu og biðja um afmarkaða greiningu á þeim atriðum sem snúa að rekstrarformum og stjórnarháttum starfandi landshlutasamtaka, en ekki ólíkum verkefnum þeirra, ásamt tillögum um hvernig hægt væri að skilgreina þessa þætti betur.<sup>28</sup> Greiningin byggði á gagnasöfnun og rýni sem fyrirtækið vann í tengslum við endurskipulagningu landshlutasamtaka og atvinnuþróunarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum,

---

<sup>28</sup> Stjórnarhættir landshlutasamtaka. Greinargerð um skipulag og stjórnunarhætti landshlutasamtaka, unnin fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, október 2019. Strategía.

Rekstrarform landshlutasamtaka er ekki lögbundið m.a. vegna þess að það er ekki til heildstæður lagarammi fyrir frjáls félagsamtök á Íslandi né heldur er kveðið á um rekstrarform þeirra í sveitarstjórnarlögum. Aftur á móti eru lagafyrirmæli þeirra skýr hvað varðar byggðasamlög (94. og 95. gr.) og önnur samstarfsverkefni (96. gr.). Tilraun ráðgjafafyrirtækisins Strategíu til að draga upp heildstæða mynd af rekstrarformi og stjórnarháttum starfandi landshlutasamtaka tókst ekki og er gerð grein fyrir helstu ástæðum þess á bls. 5 í greinargerð þeirra en þær eru helstar:

- Starfandi landshlutasamtök eru afar mismunandi hvað varðar fjölda sveitarfélaga, stærð, rekstrarform, tilgang, hlutverk og verkefni.
- Ófullkominn lagarammi hvað varðar skipulag og stjórnarhætti.
- Samþykktir ekki tæmandi ólíkar.

Í greinargerðinni segir að það sé eðlilegt að einstök landshlutasamtök útfæri tilgang, hlutverk og verkefni með mismunandi hætti og eftir aðstæðum. Aftur á móti megi skýra „ófullkomna stjórnarhætti“ með skorti á heildstæðum lagaramma fyrir rekstrarformi þeirra.<sup>29</sup>

Hér verður gerð grein fyrir nokkrum atriðum úr skýrslu Strategíu en að öðru leyti er vísað til hennar í viðauka 3. Rekstrarform landshlutanna átta eru mismunandi og þar sem enginn lagarammi er fyrirbyggjandi um rekstrarform þeirra byggir skipulag og stjórnun alfarið á samþykktum, því þurfa samþykktir að vera ítarlegar. Á bls. 8-11 í skýrslunni er farið yfir samþykktirnar og þær rýndar. Niðurstaðan er að þær eru mjög ólíkar og ýmislegt sem mætti vera skýrar eða vantar alveg. T.d. segir um hlutverk og umboð einstakra stjórnareininga:

*„Í úttekt stjórnarháttanna þeirra átta landshlutasamtaka sem starfandi eru kom í ljós að brotalöm er í afmörkun á skipulagi og stjórnarháttum þeirra og þá sér í lagi á hlutverki, umboði og ábyrgð einstakra stjórnareininga, s.s. ársfundar, fulltrúaráðs, stjórnar og framkvæmdastjóra.“*

Þá er einnig bent á að ákvæði hvað varðar framsal á valdi þurfi að vera skýrari í samþykktum. Þ.e. hvort og þá hvernig tiltekið vald sveitarstjórna er framselt til landshlutasamtakanna og einnig hvernig

vald er framselt innan landshlutasamtaka til fulltrúaráðs, fagráðs eða undirnefnda.

Í skýrslunni er gert grein fyrir þremur mismunandi rekstrarformum sem landshlutasamtökin átta starfa eftir (þ.e. hlutafélagagöform, sjálfseignarstofnun og svo félagasamtök í eigu sveitarfélaga) og segir orðrétt:

*„Hvert svo sem þessara þriggja rekstrarforma er valið þarf ávallt að útfæra nánar með ítarlegum hætti skipulag og stjórnarhætti í samþykktum, starfsreglum stjórnar og undirnefnda sem og starfslýsingu framkvæmdastjóra.“*

Lokaorð greinargerðar Strategíu eru:

*„Hvar kröfum um slíkar útfærslur skipulags og stjórnarháttanna er fundinn staður skiptir ekki höfuðmáli og gætu slíkar kröfur verið færðar í sveitarstjórnarlög eða reglugerð setti á grundvelli þeirra. Innihald þeirra krafna sem gerðar eru þarf hins vegar að vera í takt við gegnsætt skipulag og góða stjórnarhætti.“*

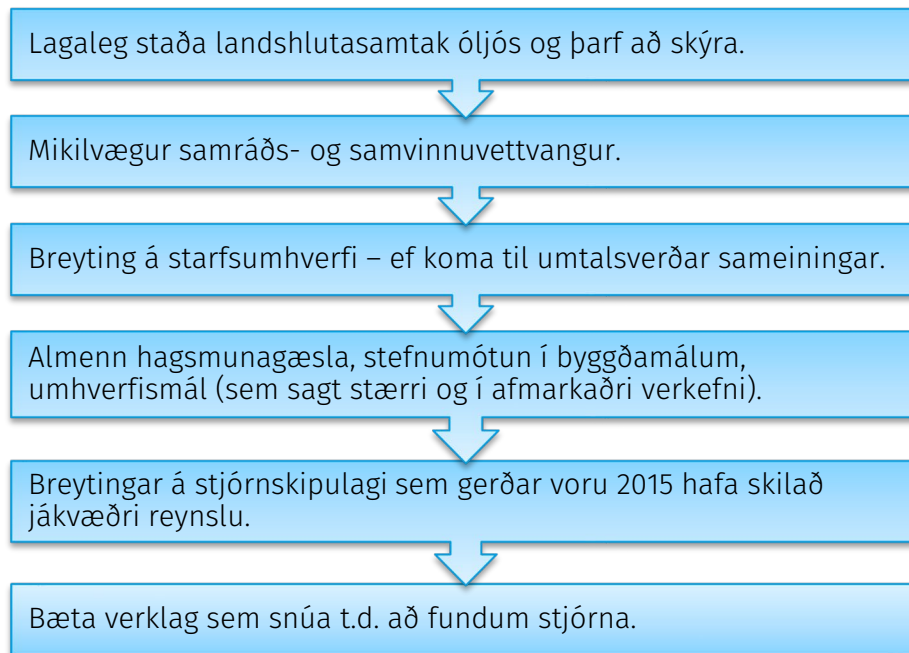
### 3.5 Nýsköpun í rekstrarformi landshlutasamtaka

Eins og kemur fram í umfjöllun Strategíu hér á undan eru rekstrarform og skipulag landshlutasamtakanna mjög fjölbreytt t.d. hefur hlutafélagagöformið verið reynt á Vestfjörðum sem samstarfsfyrirkomulag atvinnulífs og sveitarfélag og var ákveðið að víkja frá því. Sveitarfélög hafa með ólíkum hætti tekið þátt í stofnun sjálfseignastofnana og má nefna Fjórðungssamband Vestfirðinga sem er sjálfstæður aðili að Vestfjarðarstofu. Þar fer Fjórðungsþing Vestfirðinga með æðsta vald í þessu samstarfsfyrirkomulagi. Sveitarfélögin á Vestfjörðum eiga öll aðild að Vestfjarðarstofu og stjórn sambandsins er samhliða í stjórn Vestfjarðarstofu og fer þar með meirihluta. Í tilfelli SSA eru samtökin sjálfstæður lögaðili sem heldur sína ársfundi og haustþing en Austurbrú fer með alla daglega umsýslu á starfsemi SSA skv. samningi og er framkvæmdastjóri Austurbrúar jafnframt framkvæmdastjóri SSA. Formaður SSA er jafnframt formaður Austurbrúar og í dag situr öll stjórn SSA í stjórn Austurbrúar og er þar með meirihluta, en í hana bætast við tveir fulltrúar annarra stofn- og hagaðila í gegnum fagráð sem er kjörið á sérstökum vettvangi. Hvað varðar Eyþing þá sameinaðist það atvinnuþróunarfélögunum á sínu starfssvæði og til varð SSNE á árinu 2020 (Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra).

Þessu tengdu er ástæða til að fara stuttlega yfir niðurstöður greiningar á hlutverki, verkefnum og stjórnskipulagi landshlutasamtaka sem stjórn SASS stóð fyrir í september 2017. Ráðgjafafyrirtækið ALTA var fengið til að stjórna umræðunni og taka saman ályktanir úr þeim

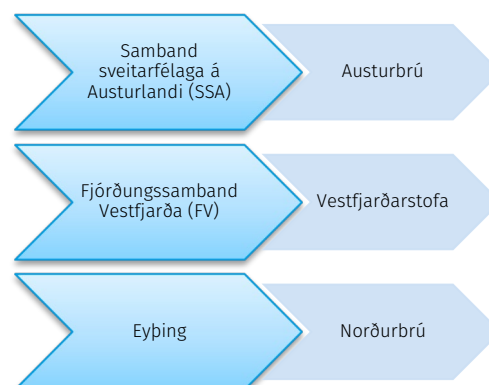


efniviði sem þar varð til. Minnisblað frá fundinum er dagsett 13. september 2017 og er aðgengilegt á netinu. Helstu niðurstöður umræðunnar á fundi SASS voru m.a. þessar:



Þrátt fyrir að í þessari samantekt sé ekki að sjá að rætt hafi verið um gagngerar breytingar á starfsemi samtakanna, þó svo að núverandi fyrirkomulag hafi verið gagnrýnt og kallað eftir lagabreytingum til að skýra stöðu landshlutasamtakanna af hálfu Alþingis.

Í gegnum árin hafa landshlutasamtökin átt í töluverðum umræðum sín á milli og innan sinna samtaka um hlutverk, verkefni og stjórnskipulag sinna samtaka. Þessar umræður hafa m.a. leitt til umfangsmikilla breytinga á rekstri og stöðu a.m.k. þriggja þeirra. Þ.e. Sambands sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) sem reið á vaðið og varð hluti af Austurbrú. Síðan Fjórðungssamband Vestfjarða (FV) sem varð hluti af Vestfjarðastofu og svo nýlega Eyþing sem sameinaðist Atvinnu- þróunarfélögum Eyjafjarðar og Þingeyjarsýslu og til varð Norðurbrú.



Hér verður ekki farið nánar út í hvers konar starfsemi og stjórnskipulag einkennir þessa nýbreytni umfram það sem er gert hér í upphafi kaflans og hvaða áhrif hún hefur haft á starfsemi þeirra landshlutasamtaka sem um ræðir. Markmiðið hefur alltaf verið það

sama - að efla svæðasamvinnu og styrkja samráðsvettvang svæðanna í sameiginlegum málum og efla samtakamátt þeirra, t.d. gagnvart ríkisvaldinu. Lagaleg staða landshlutasamtakanna hefur ekki breyst með þátttöku á þessum nýju samstarfsvettvangi.

## 4. Greining á stöðu landshlutasamtakanna í ljósi hugmynda um millistjórnsýslustig

Í þessum kafla verður reynt að varpa ljósi á ólíkar nálganir í skipulagi sveitarstjórnarstiga með áherslu á hlutverk millistjórnsýslustiga. Lögð er áhersla á að greina þróun í hlutverki landshlutasamtakanna og setja í samhengi við hugmyndafræði um tilgang og markmið millistjórnsýslu.

Almennt er talið að nánast öll ríki hafi eitthvert afbrigði af sveitarstjórnarstigi. Það er hins vegar mjög misjafnt hvert skipulagið er hvort tveggja eftir löndum og eftir hnattstöðu. Það sem þau eiga þó öll sammerkt er að efst trónir ríkisvaldið og þar fyrir neðan er sveitarstjórnarstig sem getur eftir atvikum verið skipt í eitt stig (e. single-tire), tvö stig (e. two-tire) eða jafnvel fleiri. Þar fyrir utan er misjafnt hversu mikið af verkefnum er dreift niður til sveitarstjórnarstigsins annars vegar og hversu mikið sjálfræði í eigin málefnum sveitarstjórnarstigið hefur hins vegar.

Í evrópsku samhengi er oft talað um norður-evrópska stefnu og suður-evrópska stefnu. Sú fyrri gerir ráð fyrir að ríkisvaldið hafi töluvert mikið svigrúm til endurskipulagningar á sveitarstjórnarkerfinu. Þar er meiri áhersla lögð á að styrkja sveitarfélögin sjálf í gegnum sameiningar og gera þau þannig stærri og öflugri til að takast á við fjölbreytt verkefni. Millistjórnsýslustigið<sup>30</sup> í þessum löndum er almennt í veikari stöðu gagnvart sveitarfélögunum, nýlegt dæmi um slíka þróun er staða millistjórnsýslustigsins (d. regioner) í Danmörku þar sem verkefni hafa verið færð frá þeim til sveitarfélaganna. Í suður-evrópska kerfinu aftur á móti hefur í grunninn verið við lýði 19. aldar skipan sveitarstjórnarmála með mörg, fámenn sveitarfélög með fá verkefni. Í stað sameiningaráherslna er lögð áhersla á samstarf þeirra í milli. Millistjórnsýslustigið í þessum löndum er oft mjög öflugt og ber ábyrgð

---

<sup>30</sup> Það er nokkur munur á því hvernig millistjórnsýslustig virka eftir því hvort litið er til sambandsríkja (Þýskaland og Bandaríkin) eða einingarríkja (Ísland, Danmörk). Umfjöllunin hér á eftir miðast fyrst og fremst við einingarríki.

á stórum hluta þeirrar þjónustu sem er veitt á sveitarstjórnarstiginu, en á þessu eru þó undantekningar.<sup>31</sup>

Hefðbundin hlutverk millistjórnsýslustiga er oft á sviðum eins og framhaldsskóla, heilbrigðisþjónustu, sérhæfðri félagsþjónustu og fleiri verkefna sem krefjast mikillar stærðarhagkvæmni. Einnig eru ýmis konar eftirlitshlutverk og samhæfingarhlutverk á milli sveitarfélaga og annarra aðila oft á könnu millistjórnsýslustigsins. Jafnframt er algengara að smærri ríki séu aðeins með eitt stjórnsýslustig fyrir sveitarstjórnarmál. Í Evrópu er Króatía, með 4,3 milljónir íbúa, með fámennari ríkjum með lögformlegt millistjórnsýslustig.

Almenna reglan er sú að til þess að millistjórnsýslustig flokkist sem lögformleg eining þá þarf lýðræðislegt lögmæti að vera til staða þ.e. kjósa þarf til þess sérstaklega. Millistjórnsýslustig er því ekki framlenging af sveitarfélögunum heldur sjálfstæð lýðræðisleg eining. Eins og áður sagði þá er það síðan misjafnt hvert hlutverk millistjórnsýslustigsins er gagnvart sveitarfélögunum annars vegar og ríkisvaldinu hins vegar. Þegar lagt er mat á getu millistjórnsýslustigs eru nokkur atriði höfð til hliðsjónar. Þar má nefna hvort lagalegt lögmæti sé tryggt t.d. í gegnum stjórnarskrá eða í gegnum almenna löggjöf. Hvort að fjárhagsleg staða sé tryggð t.d. með sérstökum og óháðum tekjustofnum og að síðustu hvernig stjórnsýsluleg skipan mála sé. Til dæmis hvort þessar einingar sinni beinu eftirliti með sveitarfélögunum fyrir hönd ríkisvaldsins eða séu fyrst og fremst samhæfingaraðilar. Þannig er til að mynda mjög mismunandi hversu mikil völd millistjórnsýslustigið hefur gagnvart sveitarfélögunum. En rannsóknir síðustu 15-20 ára hafa hins vegar sýnt að víða virðist vera þrengt að millistjórnsýslustiginu og verkefni þess æ oftast færð til sveitarfélaganna sjálfra.<sup>32</sup>

Þegar kemur að því að meta valdahlutföll á milli ólíkra stjórnsýslueininga virðist vera algengast að augin völd séu alltaf á kostnað einhvers annars. Þannig að ef sveitarfélögin eru styrkt þá minnkar vægi millistjórnsýslustigsins og öfugt. Dæmi um þetta eru hugmyndir sem unnið var út frá í Finnlandi á síðustu árum en þar voru uppi hugmyndir um að koma þriðja stjórnsýslustiginu á fót og minnka

---

<sup>31</sup> Kuhlmann, S. og Wollmann, H.: Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe. Cheltenham: Edward Elgar (2014).

<sup>32</sup> Bertrana, X. og Heinelt, H.: Introduction. Í H. Heinelt og X. Bertrana (ritstj). The second tier of local government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison. London: Routledge (2011).

um leið vægi sveitarstjórnarstigsins.<sup>33</sup> En fyrst og fremst er mikilvægt að átta sig á að millistjórnsýslustig er almennt ekki lýðræðisleg framlenging af sveitarfélögunum og þannig geta fulltrúar ólíkra flokka verið í meirihluta í hvorri einingu fyrir sig.

#### 4.1 Landshlutasamtök sveitarfélaga og hugmyndafræði um millistjórnsýslustig

Í 97. gr. laga nr. 138/2011 var í fyrsta skipti kveðið á með skýrum hætti um tilvist landshlutasamtaka sveitarfélaga á Íslandi og þar er líka kveðið á um að þau skuli ekki vera fleiri en átta. Saga þeirra er þó miklu eldri og þrátt fyrir að hafa starfað í nokkurs konar lagalegu tómarúmi áratugum saman þá hafa þau tekið að sér margvísleg verkefni og haft sporgöngu um ýmis framfaramál hvert á sínu starfssvæði.

Eins og áður hefur komið fram þá er almenna reglan sú sem birtist í 97. gr. sveitarstjórnarlaganna að landshlutasamtökin séu svæðisbundin hagsmunasamtök sveitarfélaga. Á grundvelli þessa hafa þau til að mynda fengið aukið vægi í umsýslu byggðamála sbr. umfjöllun í kafla 3. Á þessum grundvelli er litið á hlutverk þeirra fyrst og fremst út frá svæðanálgu (e. regional) og áhersla lögð á samþættingar- og stefnumótunarhlutverk í héraðsmálum.

Hins vegar hafa landshlutasamtökin þróast á mjög ólíkan hátt á milli svæða og hlutverk þeirra er miklu yfirgrípsmeira og flóknara heldur en ef þau væru hrein og bein hagsmunasamtök. Þannig nýta sveitarfélögin sér vettvang landshlutasamtakanna fyrir ýmis konar samstarf sín á milli hvort heldur sem verkefnið er lögbundið eða ólögbundið. Eins hafa samtökin í sumum tilfellum tekið að sér verkefni eða ráðgjöf fyrir einstaka sveitarfélög. Þá hefur ríkisvaldið nýtt sér landshlutasamtökin til að semja við sveitarfélögin um rekstur almenningsgangna. Þetta gerir það að verkum að beinn samanburður við erlend landshlutasamtök (e. associations) eða millistjórnsýslustig (e. regions/counties) er erfiður.

---

<sup>33</sup> Þegar þetta er ritað virðist sem þessar hugmyndir hafi fallið um sjálft sig í kjölfar þingkosninga í Finnlandi.

Gróft á litið má segja að eðli íslensku landshlutasamtakanna sé prennis konar:

### 1. Hagsmunasamtök

- Þau eru hagsmunasamtök og samþættingaraðili á sínu starfssvæði. Þau geta þannig virkað sem samhæfingar- aðili í ýmsum málefnum (t.d. markaðsmál) inn á við og út á við og þannig stuðlað að jöfnuði innan svæðis en einnig virkað sem stuðpúði gagnvart ríkisvaldinu. Þannig hafa sveitarfélög nýtt samtökin sem sameiningarafl gegn ríkisvaldinu í málefnum eins og samgöngumálum.

### 2. Samstarfsvettvangur

- Þau geta nýst sem samstarfsvettvangur sveitarfélaga um veitingu þjónustu annað hvort á svæðagrunni eða fyrir smærri einingar innan svæðisins.

### 3. Milligönguaðili

- Á tímabili samdi ríkisvaldið við Vegagerðina um almenningssamgöngur við sveitarfélögin í gegnum landshlutasamtökin. Með öðrum orðum og ólíkt því sem gildir um önnur verkefni þá höfðu sveitarfélögin ekki val um hvernig þau skipulögðu almenningssamgöngur (að höfuðborgarsvæðinu undanskildu). Undir þennan lið falla líka verkefni tengd sóknaráætlunum landshluta.

Hvert af þessum hlutverkum er síðan mikilvægast eða hefur yfirhöndina í starfsemi landssamtakanna getur verið ólíkt eftir svæðum eða eftir tímabilum.

Að undanskildum byggðasamlögum gilda mjög fáar reglur um samstarf sveitarfélaga á Íslandi. Það hvernig samstarfi er háttað og um hvað er haft samstarf virðist því oft byggjast á staðbundnum hefðum.<sup>34</sup> Það er hægt að flokka samstarf sveitarfélaga á ýmsa vegu en oft eru samstarfseiningar flokkaðar á grundvelli þess hvort þær reka eitt (e. single-purpose) eða fleiri (e. multi-purpose) verkefni. Landshlutasamtök myndu þá flokkast sem multi-purpose einingar.

<sup>34</sup> Þórir Sveinsson. Samstarf sveitarfélaga á Vestfjörðum og á Norðurlandi vestra. Áhrif samstarfs á lýðræði og hagkvæmni í rekstri sveitarfélaga. Óbirt MPA ritgerð við Háskóla Íslands (2014).

Almennt er litið svo á að slíkar einingar séu sterkari heldur en þær einingar sem hafa bara eitt verkefni. Þær einingar sem hafa fleiri en eitt verkefni hafa oft fjölmennara og faglegra starfslíð en sveitarfélögin sjálf og í sumum tilfellum geta slíkar einingar orðið mjög sjálfstæðar, jafnvel þannig að þær fari að lifa nánast því sjálfstæðu lífi.<sup>35</sup>

Rök fyrir samstarfi af ýmsu tagi byggðar á hugmyndum um skilvirkni og hagkvæmni eru vel þekkt en einn megin galli samstarfs er talinn vera sá að það geti leitt til lýðræðishalla sbr. tilvísun í niðurstöður skýrslu um stöðu og framtíð íslenska sveitarstjórnarstigsins í kafla 3.3.1. Á það hefur þó verið bent að kjörnir fulltrúar sem eru skipaðir í stjórnir í samstarfsverkefnum séu þar sem fulltrúar sinnar sveitarstjórnar og það eitt og sér gefi ákvörðunum þeirra ákveðið lögmæti. Jafnframt hefur verið bent á að það geti farið eftir eðli verkefna hversu alvarlegur lýðræðishallinn sé. Þannig séu verkefni sem beinist fyrst og fremst að útfærslu á þjónustu síður líkleg til að valda lýðræðishalla en verkefni sem krefjast flókinnar og yfirgripsmikillar stefnumótunarvinnu.<sup>36</sup> Hins vegar getur umfang verkefna valdið því að samstarfseiningar eins og landshlutasamtökin geti á einhverjum tímapunkti vaxið sveitarfélögunum sem að þeim standa yfir höfuð hvað varðar stjórnsýslulega getu og stefnumótunarhæfni. Þá gætu líka vaknað spurningar um hollustu þeirra sem skipaðir eru í stjórn slíkrar einingar, þar sem spurningar gætu vaknað um hvort að hollusta viðkomandi liggur gagnvart starfseiningunni eða sveitarstjórninni sem skipaði hana.

Stundum hefur því verið haldið fram að íslensku landshlutasamtökin séu vísir að þriðja stjórnsýslustiginu.<sup>37</sup> Ef farið er yfir stöðu landshlutasamtakanna út frá þeim viðmiðum sem notuð eru til að leggja mat á almenna getu millistjórnsýslustiga, kemur í ljós að þau eru nokkuð langt frá því að geta talist vísir að millistjórnsýslustigi. Þetta á við um stöðu þeirra gagnvart ríkisvaldinu annars vegar og stöðu þeirra gagnvart sveitarfélögunum hins vegar. Landshlutasamtökin hafa engan lagalegan tilvistarrétt sambærilegan þeim sem kemur fram í 78. gr. stjórnarskrárinnar um tilvist sveitarfélaganna. Þau hafa ekki sjálfstæða tekjuöflunarmöguleika, og í stjórn og ráð þeirra er kosið óbeinni kosningu af hálfu

---

<sup>35</sup> Kuhlmann, S. og Wollmann, H.: Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe. Cheltenham: Edward Elgar (2014).

<sup>36</sup> Teles, F. Local Governance and Inter-Municipal Cooperation. Basingstoke: Palgrave Macmillan (2016).

<sup>37</sup> Jónína Erna Arnardóttir. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi. Samstarf eða vísir að þriðja stjórnsýslustigi? Óbirt MPA ritgerð Háskóli Íslands (2011).

aðildarsveitarfélaganna. Tilvist þeirra er því háð vilja aðildarsveitarfélaganna, að þessu sögðu má færa rök fyrir því að landshlutasamtökin séu undirstofnun sveitarfélaganna. Þessi niðurstaða er í samræmi við þær úttektir og lagalegu tilvísanir sem komið hafa fram hér á undan.

Þrátt fyrir þetta þá má færa fyrir því rök að landshlutsamtökin séu í æríkara mæli notuð sem millistig í samskiptum á milli ríkisvaldsins og undirstofnana þess og sveitarstjórnarstigsins.



## 5. Samantekt

Ein meginniðurstaða allra úttekta og greininga þar meðtalin ný skýrsla Strategíu sem var unnin fyrir starfshópin er að þrátt fyrir að æskilegt sé að landshlutasamtökin hafi tækifæri til að þróast eftir staðbundnum aðstæðum þá vanti heildstæðan lagaramma utan um starfsemi þeirra. Þessi skortur á lagaramma af hálfu löggjafans má jafnframt segja að sé rauður þráður í öllum svörum við spurningakönnun sem send var til landshlutasamtakanna og þeim samræðum sem fram fóru við forsvarsfólk einstakra samtaka.

Verkefni landshlutasamtakanna eru gríðarlega fjölbreytt og þeim er fátt óviðkomandi. Þannig kemur fram í svörum landshlutasamtakanna að samtökin sinna fjölbreyttri stoðþjónustu við sveitarfélögin ásamt því að koma að stefnumótun í fjölmörgum málaflokkum m.a. sóknaráætlunum, almenningsamgöngum, menningar- og menntamálum, vegamálum, umhverfismálum og skipulagsmálum. Tilhögun og skipulag er þó mjög ólíkt á milli landshlutasamtaka á meðan sum eru mikilvægir þátttakendur í stefnumótun og ákvarðanatöku sem varða viðkomandi svæði þá eru önnur með mun einfaldari verkefni og yfirgrípsminna hlutverk.

Eins og bent var á hér á undan eru landshlutasamtökin sem frjáls félagasamtök undirsett sveitarfélögunum. Með öðrum orðum þá eru grunneiningar landshlutasamtakanna þau sveitarfélög sem hafa félagsaðild að samtökunum. Stjórnir samtakanna eru því ekki sjálfstætt stjórnvald. Þetta vekur upp spurningar um hvort sú tilhneiging ríkisvaldsins og undirstofnanna þess að beina fyrirspurnum og verkefnum til landshlutasamtakanna sem sjálfstæðs málssvara sveitarfélaganna eigi sér lagalega og lýðræðislega stoð. Afleiðing þessa er eins og áður kom fram að þetta getur veikt sveitarstjórnarstigið þar sem umsýsla verkefna færast í sífellt meira mæli til annarra aðila eins og landshlutasamtakanna og hverfa þá um leið úr daglegri umsýslu sveitarfélaganna sjálfra. Þannig eykst bolmagn samtakanna til að ráða sérfræðimenntað starfsfólk en að sama skapi minnkar þörf einstakra sveitarfélaga fyrir að ráða sérfræðinga. Afleiðingin getur orðið sú að dregið er úr getu sveitarfélaga til að stýra eigin verkefnum og með tímanum veikir þetta undirstöður þeirra þar sem þetta dregur úr þörfinni fyrir sterkari stjórnsýslu í einstaka sveitarfélögum.

Skýr tengsl eru á milli stærðar sveitarfélaganna sem standa að baki landshlutasamtökunum og þess hversu öflug þau eru. Þannig hafa landshlutasamtök með meðalstór og mörg sveitarfélög að baki sér, almennt fleiri verkefni og fjölbreyttari heldur en landshlutasamtök

með mjög stór og öflug sveitarfélög að baki sér. Það má því segja að það sé neikvæð fylgni á milli styrkleika sveitarfélaganna á svæðinu og styrkleika landshlutasamtakanna.

Úr svörum landshlutasamtakanna má ráða að verkefnum samtakanna er að fjölga heilt yfir og þau taka sífellt meiri og virkari þátt í ákvarðanatöku sem varðar mikilvæga þætti í daglegu lífi íbúa á viðkomandi svæðum. Niðurstöðurnar sýna jafnframt skýrt að þrátt fyrir að samtökin hafi haft frumkvæði að því að taka upp fleiri verkefni þá er það fyrst og fremst ríkisvaldið sem er að beina fleiri og fjölbreyttari verkefnum til samtakanna. Í þessu samhengi vakna upp spurningar sem varða lögformlega stöðu landshlutasamtakanna í opinberri stjórnskipan. Annars vegar eru landshlutasamtökin undireiningar sveitarfélaganna og eiga að vinna verkefni sem þeim er úthlutað af sínum aðildarsveitarfélögum. Á hinn bóginn þegar ríkisvaldið gerir landshlutasamtökin ábyrg fyrir því að t.d. innleiða verkefni á sveitarstjórnarstiginu, er komin spenna í hefðbundin valdahlutföll á milli sveitarfélaganna og landshlutasamtakanna.

Í svörum frá landshlutasamtökunum kom einnig skýrt fram að þrátt fyrir að það sé almennur vilji fyrir því að fá fleiri verkefni til samtakanna, og þau telji sig almennt hafa getu til að sinna slíkum verkefnum, þá hafi fjármagn ekki alltaf fylgt auknum kröfum um þátttöku í ýmis konar verkefnum. Af þessu má jafnframt draga þá ályktun að eftir því sem verkefnum landshlutasamtakanna hefur fjölgað og þau orðið flóknari og yfirgrípsmeiri hefur þörfin fyrir skýrari lagalegar undirstöður aukist og mikil þörf er á að skýra lagalegt og lýðræðislegt samband á milli landshlutasamtakanna og sveitarfélaganna annars vegar og ríkis og landshlutasamtakanna hins vegar.

## 5.1 Mögulegar sviðsmyndir fyrir framtíð landshlutasamtakanna

Starfshópurinn hefur dregið upp tvær mögulegar sviðsmyndir fyrir framtíðarstöðu landshlutasamtakanna út frá heildarskipulagi sveitarstjórnarstigsins.



### Sviðsmynd 1: Sveitarstjórnarstigið verður áfram í svipaðri mynd.

Ef gert er ráð fyrir að skipan sveitarstjórnarmála haldist í megindráttum sú sama og er í dag, má gera áfram ráð fyrir að meginuppstaðan í íslenska stjórnkerfinu verði mikill fjöldi smárra sveitarfélaga sem leggja áherslu á ólíkar tegundir samstarfs sín á milli til að sinna sínum verkefnum. Þannig verði haldið áfram á þeirri braut að hver landshlutasamtök fyrir sig fái að þróast út frá staðbundnum aðstæðum. Eins og áður verða engin heildstæð lög um hlutverk landshlutasamtakanna og hlutverk þeirra og stjórnsýsluleg staða er fyrst og fremst túlkuð út frá sérlögum eða samningum um einstaka verkefni.

#### Kostir

- Núverandi skipulagi er haldið óbreyttu. Hægt er að þróa samstarf sveitarfélaga í gegnum landshlutasamtökin eftir aðstæðum hverju sinni og leggja þannig áherslur á mikilvægi staðbundinna aðstæðna. Samtökin auka bolmagn sveitarfélaganna á héraðsvísu til að taka að sér fleiri og flóknari verkefni og veita mikilvæga ráðgjöf til smærri sveitarfélaga. Þau eru líka mikilvægur hlekkur á milli ríkisvaldsins og undirstofnanna þess og sveitarstjórnarstigins þar sem þau miðla upplýsingum á milli stiganna og auka þannig samræmingu á landsvísu.

#### Gallar

- Leiða má líkum að því að misvægi í stöðu og styrk landshlutasamtakanna aukist og sum landshlutasamtök verði mjög öflugar stjórnsýslueiningar á meðan önnur hafi smærra hlutverk. Þar sem hlutverk er fyrst og fremst túlkað út frá sérlögum eða samningum um einstaka verkefni getur skapast lagaleg óvissa um hlutverk þeirra í ákvörðunum stjórnsýslunnar, sérstaklega þegar kemur að valdframsali og í tengslum við stjórnvaldsákvarðanir. Jafnframt má leiða líkum að aukinni óvissu um lýðræðislega ábyrgð og skyldur samtakanna og fulltrúa þeirra. Að sama skapi má benda á að í núverandi kerfi er mikið af gráum svæðum í samskiptum landshlutasamtakanna, ríkis og sveitarfélaga og ábyrgðarferlar eru ekki alltaf skýrir. Til lengri tíma litið geta aukin áhrif landshlutasamtakanna holað sveitarfélögin að innan þ.e. verkefni verði í sífellt meira mæli færð yfir til landshlutasamtakanna vegna þess hve veikburða stjórnsýsla minni sveitarfélaganna er. Þar sem samtökin eru í grunninn frjáls félagasamtök má ætla að í takt við aukin áhrif einstaka landshlutasamtaka muni óánægja stærri sveitarfélaga aukast og þau gætu dregið sig út úr samstarfinu eða reynt að draga úr vægi þeirra til að mynda með því að takmarka verkefni landshlutasamtakanna.
- Þá getur aukið hlutverk landshlutasamtaka sem milligönguaðili á milli ríkisvaldsins og sveitarstjórnarstigsins aukið völd þeirra og áhrif á kostnað sveitarfélaganna. Eins opnar sú þróun á möguleikann á duldu eftirliti með starfsemi sveitarfélaganna af hálfu ríkisvaldsins.

## Sviðsmynd 2: Lágmarks íbúafjöldi sveitarfélaga verði 1.000 íbúar 2026.

Gert er ráð fyrir að áætlanir um grundvallarendurskipulagningu sveitarstjórnarstigsins gangi eftir og lágmarks íbúafjöldi verði að jafnaði 1.000 íbúar eftir 2026. Jafnframt má gera ráð fyrir að landshlutasamtökin í núverandi mynd heyri sögunni til, þannig muni draga úr þjónustuhlutverki samtakanna en samhæfingarhlutverk þeirra í byggðamálum aukast. Þar sem sveitarfélög væru almennt stærri og öflugri þá má gera ráð fyrir að landshlutasamtök gætu náð yfir mun stærra svæði en nú er til dæmis heilu kjördæmin í tilfelli landsbyggðanna. Þannig myndi hlutverk landshlutsamtakanna fyrst og fremst einskorðast við byggðaðpróun yfir stærra landssvæði.

### Kostir

- Hægt er að auka hlutverk landshlutasamtakanna sem samhæfingar- aðila á svæðavísu. Þörfin fyrir ráðgjöf og aðstoð til smárra sveitarfélaga minnkar eða hverfur. Gera má ráð fyrir að vægi þeirra sem stefnumótandi aðili í atriðum sem snúa m.a. að byggðamálum myndi aukast á kostnað þjónustuverkefna sem væru í meira mæli á könnu sveitarfélaganna sjálfra. Í kerfi sem byggir á því að ákvarðanir eru teknar í staðbundnum pólitískum einingum, þrátt fyrir að flæði íbúa sé óheft á milli eininganna, þá er mikil þörf fyrir samþættingu. Landshlutsamtökin væru öflugur aðili í slíkum aðstæðum. Hvað varðar samskipti ríkis og sveitarfélaga þá drægi úr vægi landshlutsamtakanna þar enda sveitarfélögin orðin stærri og öflugri einingar. Þannig drægi úr hættunni á að landshlutsamtökin væru með óbeinum hætti notuð sem tæki til að stýra sveitarfélögunum.

### Gallar

- Þessi þróun vekur upp spurningar um hlutverk landshlutasamtaka og jafnvel hvort raunverulega þörf sé til staðar fyrir slík samtök í breyttu umhverfi. Gera má ráð fyrir að endurskipuleggja þurfi starfssvæði landshlutasamtakanna þar sem á sumum starfssvæðum væru 2-3 sveitarfélög á bak við samtökin. Einnig má leiða að því líkum að stór sveitarfélög séu ekki tilbúin til að láta mikilvæg verkefni af hendi til landshlutasamtakanna sem vekur aftur upp spurningar um þörf og hlutverk slíkra samtaka í nýju sveitarstjórnarkerfi. Að þessu leyti má gera ráð fyrir svipaðri þróun og hefur sést víða erlendis þar sem vægi sveitarfélaganna er aukið á kostnað millistigs.

## Meginniðurstöður starfshópsins

- Skerpa þarf lagalegar undirstöður landshlutasamtakanna óháð því hvaða sviðsmynd verður ofan á.
- Aukið hlutverk landshlutasamtakanna sem formlegur og óformlegur milligönguaðili á milli ríkis og sveitarfélaga í núverandi kerfi vekur upp spurningar varðandi stjórn-sýslulegt hlutverk samtakanna og lýðræðislega stöðu þeirra. Skýra þarf þetta til þess að samtökin geti haldið áfram að þróast og dafna.

## 6. Niðurstaða og tillögur til úrbóta

Eins og komið hefur fram þá hefur í langan tíma verið fjallað um að skerpa þurfi á stöðu og hlutverk landshlutasamtaka í íslensku stjórnkerfi. Það er ljóst að þær breytingar sem gerðar voru við endurskoðun sveitarstjórnarlaga á árunum 2010-2011 og birtast í 97. gr. þeirra hafa annað hvort ekki gengið nógu langt eða þá að þær hafa ekki náð að halda í við þá þróun sem hefur orðið á starfsemi og rekstri landshlutasamtaka sveitarfélaga. Við vinnslu þeirra tillagna sem hér eru settar fram af hálfu starfshópsins var leitað umsagna hjá framkvæmdastjórum og stjórnnum landshlutasamtakanna.

Ein megin niðurstaða allrar umræðu og greininga á stöðu landshlutasamtakanna undanfarinna ára hefur verið að það þurfi að styrkja lagaleg stöðu þeirra og er það ein megin niðurstaða þessarar skýrslu. Í umsögnum landshlutasamtakanna er bæði krafa og stuðningur við þessa niðurstöðu. Þessi sjónarmið koma skýrt fram í greinargerð með þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga og aðgerðaráætlun sem henni fylgir, í skýrslunni „Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga“ frá 2017 og í lögfræðiálitum sem hér hefur verið greint frá og þá er örugglega ekki allt upp talið. Það hefur ekki alltaf verið ljóst hvað þessi krafa felur í sér. Styrkja stöðu landshlutasamtaka gagnvart hverjum, ríkisvaldinu eða sveitarfélögum sem eru grunneiningar þeirra og eigendur? Þessum spurningum verður aðeins svarað í útfærslu á nýrri lagagrein eða breytingum á 97. gr. sveitarstjórnarlaga.

Það skal tekið fram að starfhópurinn styður ekki að komið verði á fót þriðja stjórnarsýslustiginu en telur sig hafa sýnt fram á í greiningu sinni að þróunin hefur verið í þá átt – án þess að nokkur ákvörðun hafi verið tekin um það eða mótuð stefna í þá átt. Að mati starfshópsins er sú þróun að fela landshlutasamtökum verkefni í sérlögum (sbr. sóknaráætlun og byggðaáætlun) rétt skref og kallar jafnframt á að það þurfi að skýra mun betur hvernig samskiptum landshlutasamtaka og eigenda þeirra, sveitarfélaganna, skuli háttað. Þetta á við um þætti sem varða ábyrgð, ákvarðanatöku og kostnað annars vegar og hins vegar hvernig samskiptum stjórnvalda við landshlutasamtökin skuli háttað.

Starfshópurinn minnir á 6. lið aðgerðaráætlunarinnar sem er hluti af stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga sem samþykkt var í byrjun árs 2020 en hún er svohljóðandi:

#### **6. Landshlutasamtök sveitarfélaga og samvinna sveitarfélaga.**

*Verkefnismarkmið:* Að skýra stöðu og hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga. Tillögur ráðherraskipaðrar nefndar um starfsemi landshlutasamtakanna verði hafðar til hliðsjónar við mótun tillagna um stöðu og framtíð þeirra.

Hugað verði að samvinnu sveitarfélaga og samningum um starfrækslu verkefna. Skýrðar verði reglur um byggðasamlög, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshald o.fl.

*Ábyrgð:* Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

Samstarfsaðilar: Landshlutasamtök sveitarfélaga og Samband íslenskra sveitarfélaga.

*Tímabil:* 2020–2022.

Starfshópurinn leggur til að þeim sem falið verði að vinna úr lið 6 í aðgerðaráætlun þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga vinni áfram með þær tillögur til úrbóta sem hann leggur til:

Tillögur til úrbóta og þau álitaefni sem fylgja þessari grunnforsendu breytinga er skipt upp í fimm megin flokka, þ.e.:

1. Um lögformlegt hlutverk landshlutasamtakanna.
2. Um aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum.
3. Um samskipti ríkisvaldsins og undirstofnana við landshlutasamtökin.
4. Um stjórnunarhætti og verkferla.
5. Um samstarf sveitarfélaga og stöðu landshlutasamtaka í starfrækslu verkefna.

#### **6.1 Tillaga 1: Lögformlegt hlutverk landshlutasamtaka**

Starfshópurinn leggur til að þeim sem falið verði að vinna úr lið 6 í aðgerðaráætlun þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga undirbúi frumvarp til breytinga á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, sem feli í sér útfærslu á nýrri lagagrein eða breytingu á 97. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um landshlutasamtök sveitarfélaga.

## Rökstuðningur

Lögformlegt hlutverk landshlutasamtaka sveitarfélaga er að vera hagsmunasamtök sveitarfélaga á svæðavísu. Þetta hlutverk er áréttað í 97. gr. sveitarstjórnarlaga, í greinargerð með frumvarpinu og fleiri lögfræðilegum greiningum. Út frá þessari nálgun eru svæðisbundnir hagsmunir sveitarfélaganna í forgrunni.

Dæmi um verkefni af þeim toga eru:

- Sóknaráætlanir/byggðaáætlun (sett í lög).
- Þegar þau eru notuð sem þrýstiafl á ríkisvaldið.
- Samráðsvettvangur um verkefni á svæðisgrunni.
- Upplýsingaöflun fyrir ríkisvaldið og fundir með fulltrúum þess t.d. í tengslum við aðgerðir vegna Covid-19.
- Tengsl við ýmsa erlenda samstarfsaðila.

Starfshópurinn leggur áherslu á að hlutverk landshlutasamtakanna verði gert lögformlega skýrt út frá þessu lögbundna hlutverki (svæðisnálgunin) til að koma í veg fyrir skörun við verkefni einstakra sveitarfélaga.

## Markmið

Að það sé skýrt í lagatexta, skýringum með honum og/eða í reglugerð, hvert sé hlutverk landshlutasamtaka, að landshlutasamtökin eru „eign“ sveitarfélaga, vinni í þeirra umboði og því þarf þetta eignarhald að vera skýrt þegar kemur að samstarfsverkefnum eins og við ríkisvaldið. Þ.e. að verkefni og annað sem landshlutasamtökin taka að sér eru alltaf á forsendum sveitarfélaganna og með þeirra samþykki. Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að skoða hvort setja eigi hömlur á hvers konar verkefni landshlutasamtökin geti sinnt. Þá m.a. út frá því hvort þau geti einungis tekið að sér verkefni fyrir svæðið í heild sinni eða fyrir einstaka sveitarfélög eins og verið hefur.

## 6.2 Tillaga 2: Aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum

Starfshópurinn leggur til að í vinnu við gerð nýrra lagaákvæða komi skýr ákvæði um hvernig aðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum skuli háttáð.

## Rökstuðningur

Í ljósi umtalsverðra breytinga á verkefnum og umfangs sem og óljósrar stöðu landshlutasamtaka hafa vaknað spurningar um aðild sveitarfélaga að þeim. Á hún að vera valkvæð eða skyldubundin? Ef aðild verður áfram valkvæð eins og er samkvæmt gildandi lagaákvæði þarf að vera ljóst hvernig brugðist verður við ef sveitarfélag ákveður að draga sig út úr samtökunum og samstarfverkefnum sem það hefur



verið þátttakandi í. Hvernig verður til dæmis aðkoma sveitarfélaga að sóknaráætlun ef staðið er utan landshlutasamtaka?

### Markmið

Markmið endurskoðunar á þessu ákvæði 97. gr. er að ekki leiki vafi á því hvernig aðild að landshlutasamtökum sé háttað.

## 6.3 Tillaga 3: Samskipti ríkisvaldsins og undirstofnana við landshlutasamtök

Unnið verði að gerð samkomulags um verkferla sem hafa að markmiði að formfesta samskipti skv. ákvæðum í 97. gr. um að opinberar stofnanir skuli ávallt leita umsagna landshlutasamtaka við stefnumörkun eða ákvörðun sem varðar viðkomandi landssvæði sérstaklega.

### Rökstuðningur

Niðurstöður greininga og þróunin í samskiptum landshlutasamtaka og ríkisvaldsins benda til að það sé tilhneiging af hálfu ríkisvaldsins og undirstofnana þess að beina verkefnum til landshlutasamtakanna. Í 97. gr. sveitarstjórnarlaga er sérstaklega kveðið á um skyldu ríkisvaldsins og opinberra stofnanna til að leita **umsagna** um stefnumótun eða ákvarðanir er varða þeirra landshluta. Þar segir ekkert um það hvernig staðið skuli að því að fela þeim ákveðin verkefni.

Skortur á formlegum leiðum hefur vakið upp spurningar um hvaða forsendur eða hagsmunir eru í forgrunni, ríkisvaldsins eða sveitarfélaganna, þegar ákvarðanir um framkvæmd verkefna er tekin? Eru það gild rök að það sé mikilvægt t.d. að spara sér tíma, einfalda upplýsingamiðlun og þess vegna ákvarðanaferlið? Tala við 8 aðila en ekki 72.

Dæmi um verkefni:

- Vinna við gerð fjárlaga.
- Milliganga milli ríkis og sveitarfélaga vegna aðgerða í tengslum við Covid-19 t.d. upplýsingaöflun og fundir í framhaldi af því.

Að mati starfshópsins er ljóst að landshlutasamtökin geti ekki haft boðvald yfir sveitarfélögunum og jafnframt verður að vera ljóst að ríkisvaldið geti ekki stytt sér leið og tekið samtal/samráð við landshlutasamtökin fram hjá sveitarfélögunum eða beint verkefnum til sveitarfélaganna í gegnum landshlutasamtökin. Þ.e. það þarf að vera skýrt að samskipti í gegnum þetta millistig eru alltaf á forsendum sveitarfélaganna.

## Markmið

Að verkferlar verði skýrir sem og verkaskipting, ábyrgð og fjármögnun.

### 6.4 Tillaga 4: Stjórnunarhættir og verkferlar

Starfshópurinn leggur til að ráðuneytið semji leiðbeinandi samþykkt um rekstrarform og stjórnunarhætti landshlutasamtaka.

#### Rökstuðningur

Ein niðurstaða starfshópsins er að það þurfi að setja skýrari reglur um gerð samþykpta landshlutasamtakanna. Í því gæti falist ýmislegt sem leiðir til betri stöðu og skýrir ákvæði um samskiptaferla og ábyrgðir inn í nýju „samstarfsformi“ sem þau eru orðin hluti af og í samskiptum bæði við ríkisvaldið og aðildarsveitarfélaga.

Því gæti krafa sem kæmi fram í útfærsla í t.d. auglýsingu (leiðbeiningu) eða reglugerð um skýra samþykkt um starfsemi landshlutasamtaka leyst ákveðinn vanda þar sem málsmeðferðarferlar eru skýrir og gagnsæir og eytt vafa um ákvarðanatöku og ábyrgð.

Rekstrarform landshlutasamtaka er ekki lögbundið m.a. vegna þess að það er ekki til heildstæður lagarammi fyrir frjáls félagsamtök á Íslandi né heldur er kveðið á um rekstrarform þeirra í sveitarstjórnarlögum. Aftur á móti eru lagafyrirmæli þeirra skýr hvað varðar byggðasamlög (94. og 95. gr.) og önnur samstarfsverkefni (96. gr.).

## Markmið

Að valdheimildir verði skýrar sem og atkvæðagreiðsla, starfsumhverfi og ábyrgð starfsmanna landshlutasamtakanna tryggt.

### 6.5 Tillaga 5: Samstarf sveitarfélaga og staða landshlutasamtaka í starfrækslu verkefna

Starfshópurinn leggur til að við endurskoðun IX. kafla sveitarstjórnarlaga um samstarf sveitarfélaga sem stefnt er að skv. 6. lið í aðgerðaráætlun þingsályktunar um málefni sveitarfélaga, verði skýrt með hvaða skilyrðum landshlutasamtök geti tekið að sér verkefni „fyrir“ aðildarsveitarfélögin þá með skírskotun til 98. gr. gildandi laga um samninga og ákvæði þar um framsal á valdi.

#### Rökstuðningur

Að mati starfshópsins er samvinna innan svæða jákvæð og hefur marga kosti. Að horfa yfir stærra svæði getur verið nauðsynlegt í mörgum málaflokkum og nýjum viðfangsefnum. Í samstarfi felst hagræði og slagkraftur. Landshlutasamtök sveitarfélaga skipta miklu máli í samstarfi sveitarfélaga en ekki er kveðið sérstaklega á um þann þátt í starfsemi þeirra eða hlutverk í þeim greinum sveitarstjórnarlaga sem fjalla um samstarf sveitarfélaga þó svo að í greinargerð með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga 2011 sé fjallað um mögulega aðkomu

þeirra að rekstri byggðasamlaga. Í lið 6 í aðgerðaráætlun þingsályktunar um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er ekki bara horft til þess að skýra stöðu landshlutasamtakanna heldur líka að huga að því hvernig verði staðið að samvinnu þeirra við sveitarfélög og starfrækslu verkefna.

Kannað verði hvort það þurfi að fjalla um landshlutasamtökin í öðrum lagaákvæðum sveitarstjórnarlaga en þeirri sem snýr að heimild til að stofna og reka samtök. Þetta á sérstaklega við um rekstur verkefna, hvort heldur sem þau eru lögbundin eða ekki og rekstur byggðasamlaga.

### Markmið

Að styrkja ákvæði um samvinnu innan svæða og samskipti ríkisvaldsins og undirstofnana við landshlutasamtökin.

## 7. Lokaorð

Starfshópurinn leggur ríka áherslu á að nú þegar verði stigin þau skref sem þarf að taka til að styrkja lagalega stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga og skýra hlutverk þeirra og verkefni. Til þess þarf lagabreytingu. Á næsta áratug eða svo geta átt sér stað umtalsverðar breytingar á íslenska sveitarstjórnarstiginu. Sveitarfélögum gæti fækkað og þau eflst að stjórnarsýslulegri getu og með yfirtöku fleiri verkefna. Þessi þróun getur haft afgerandi áhrif á stöðu landshlutasamtaka sveitarfélaga og verkefni þeirra. Landshlutasamtökin hafa þegar stigið ákveðin skref til að mæta þessari þróun, m.a. með meiri og markvissari samvinnu ýmissa hagsmunaaðila í héraði og sú þróun heldur áfram.

Starfshópurinn hefur þegar lýst þeirri skoðun sinni að samvinna innan svæða sé jákvæð, hafi marga kosti og sé nauðsynleg í mörgum málaflokkum og úrlausnum á nýjum viðfangsefnum. Í samstarfi felst hagræði og slagkraftur. Starfshópurinn hefur líka lagt áherslu á að mikilvægt sé að landshlutasamtökin hafa frelsi til þess að móta sína starfsemi með hliðsjón af þörfum sveitarfélaganna í sínum landshluta.

Megin tillaga starfshópsins er að 97. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 verði endurskoðuð, jafnvel bætt við nýjum greinum ef þess gerist þörf. Í öðru lagi þarf að styrkja lagalega stöðu landshlutasamtaka í IX. kafla sveitarstjórnarlaga þar sem fjallað er um samvinnu sveitarfélaga og starfrækslu verkefna. Starfshópurinn hefur fært rök fyrir þessum tillögum auk þess sem reifuð eru þau álitamál sem þarf að taka á við smíði lagaákvæða og/eða í öðrum þeim leiðum sem að lokum verða taldar henta best eins og í reglugerðum eða leiðbeinandi auglýsingu.

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2023 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023 er vettvangur fyrir lokaátakið í úrlausn þessa áratuga ákalls um skýrari lagastoðir fyrir starfsemi landshlutasamtaka. Þær feli í sér skýrari leiðsögn um tengsl landshlutasamtaka og eigenda þeirra, sveitarfélaganna, og ekki síður hvernig skuli haga samskiptum þeirra og ríkisvaldsins.

## 8. Viðauki 1 – samantekt á starfsemi og stöðu landshlutasamtakanna

Stutt samantekt á starfsemi og stöðu landshlutasamtakanna 8.

### Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV)

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi hafa verið starfrækt frá árinu 1969. Starfssvæði samtakanna er frá botni Hvalfjarðar í suðri að botni Gilsfjarðar í norðri, alls 9.529 km<sup>2</sup>. Íbúafjöldi svæðisins er 16.662. Varnarþing samtakanna er á skrifstofu SSV í Borgarnesi. Öll sveitarfélögin tíu á Vesturlandi eiga aðild að SSV en þau eru eftirfarandi: Akranes, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Snæfellsbær, Stykkishólmsbær.

### Fjórðungssamband Vestfirðinga (FV)

Fjórðungssambandið var stofnað árið 1949 og breytt í samtök sveitarfélaga árið 1970. Þann 1. desember 2017 var Vestfjarðastofa stofnuð sem vettvangur atvinnu- og byggðapróunar á Vestfjörðum. Vestfjarðastofa hefur frá þeim tíma annast verkefni Fjórðungssambands Vestfirðinga og Atvinnuþróunarfélags Vestfjarða. Fjórðungssamband Vestfirðinga starfar áfram sem lögaðili. Hjá Vestfjarðarstofu allri eru 12 stöðugildi.

Starfssvæði samtakanna afmarkast af sjó nema á mjórri ræmu að sunnan, milli marka í botnum Gilsfjarðar og Bitrufjarðar á Ströndum, alls 8.844 km<sup>2</sup>. Íbúafjöldi svæðisins er 7.115. Öll níu sveitarfélögin á Vestfjörðum eru aðilar að FV en þau eru eftirfarandi: Árneshreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Kaldrananeshreppur, Reykhólahreppur, Súðavíkurhreppur, Strandabyggð, Tálknafjarðarhreppur og Vesturbyggð.

Bæjarhreppur, sem lengi var syðsta sveitarfélagið á Ströndum, varð hluti af Húnaþingi vestra þann 1. janúar 2012.

### Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV)

Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra var stofnað árið 1992 þegar Fjórðungssamband Norðlendinga var lagt niður en til þess hafði verið stofnað árið 1945. Varnarþing samtakanna er á skrifstofu SSNV á Hvammstanga. Starfssvæði samtakanna afmarkast frá Almenningsnöf í austri að Stíkuhálsi milli Bitru og Hrótafjarðar í vestri, alls 13.106 km<sup>2</sup>. Íbúafjöldi svæðisins er 7.322. Öll sveitarfélögin sjö á Norðurlandi

vestra eru aðilar að SSNV en þau eru eftirfarandi: Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Blönduós, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagaströnd, Sveitarfélagið Skagafjörður og Akrahreppur.

### Eyþing/SSNV

Eyþing var stofnað árið 1992 þegar Fjórðungssamband Norðlendinga var lagt niður. Varnaþing Eyþings er á Akureyri. Svæðið er 22.686 km<sup>2</sup> og íbúafjöldi er 30.546. Innan Eyþings eru öll sveitarfélög á Norðurlandi eystra utan eitt, en Tjörneshreppur sagði sig úr Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Eyþingi þann 12. september 2019 í mótmælaskyni við þingsályktunartillögu um lögfestingu lágmarksíbúafjölda í hverju sveitarfélagi. Í Tjörneshreppi búa 54 manns og er það eina sveitarfélagið sem stendur utan landshlutasamtaka. Innan Eyþings eru eftirtalin tólf sveitarfélög: Akureyri, Norðurþing, Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Skútustaðahreppur, Þingeyjarsveit, Svalbarðshreppur og Langanesbyggð.

Í nóvember 2019 samþykktu EYÞING, Atvinnuþróunarfélag Eyjafjarðar og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga sameiningu félaganna þriggja undir hatti nýrra samtaka sem heita Samband sveitarfélaga og atvinnuþróunarfélaga á Norðurlandi eystra (SSNE). Alls eru 12 landshlutasamtök aðilar að samtökunum eða þau sömu og voru aðilar að Eyþing og samanlagt telja þau rúmlega 30.000 íbúa.

### Samband sveitarfélaga á Austurlandi (SSA)

Samband sveitarfélaga á Austurlandi var stofnað árið 1966. Þann 8. maí 2012 var Austurbrú stofnað með samruna skrifstofu Sambands sveitarfélaga á Austurlandi (SSA), Þekkingarnets Austurlands (ÞNA), Þróunarfélags Austurlands (ÞFA), Menningarráðs Austurlands (MRA) og Markaðsstofu Austurlands (MA). Austurbrú er sjálfseignarstofnun sem stundar atvinnurekstur og annast jafnframt daglegan rekstur SSA. Hjá Austurbrú eru alls 26 starfsmenn í 22,5 stöðugildum. Framkvæmdastjóri Austurbrúar er jafnframt framkvæmdastjóri SSA.

Austurland er 15.705 km<sup>2</sup> að stærð og íbúafjöldi er 10.739. Öll sjö sveitarfélögin á Austurlandi eiga aðild að sambandinu en það eru Djúpavogshreppur, Fjarðabyggð, Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur, Borgarfjarðarhreppur, Seyðisfjarðarkaupstaður og Vopnafjarðarhreppur. Samþykkt hefur verið sameining Borgarfjarðarhrepps, Djúpavogshrepps, Fljótsdalshéraðs og Seyðisfjarðarkaupstaðar í eitt sveitarfélag og stefnt er á að hún taki gildi í lok apríl eða byrjun maí 2020. Þá verða sveitarfélög innan SSA fjögur.

### **Samtök sunnlenskra sveitarfélaga (SASS)**

Samtök sunnlenskra sveitarfélaga var stofnað árið 1969. Suðurland markast af Herdísarvík að vestan og Lónsheiði að austan, alls 30.983 km<sup>2</sup>. Íbúafjöldi svæðisins er 30.833. Varnarþing samtakanna er á skrifstofu SASS á Selfossi. Öll fimmtán sveitarfélög á Suðurlandi eru aðilar að SASS en þau eru eftirtalin: Ásahreppur, Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Mýrdalshreppur, Rangárþing ytra, Rangárþing eystra, Skaftárhreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Sveitarfélagið Ölfus, Sveitarfélagið Hornafjörður, Sveitarfélagið Árborg, Vestmannaeyjabær.

### **Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS)**

Samtök sveitarfélaga í Reykjanesumdæmi voru stofnuð árið 1964 og var gamla Reykjaneskjördæmið starfsvettvangur þeirra. Þeim samtökum var skipt upp og Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum var stofnað árið 1978, en frá árinu 1971 hafði verið starfandi formleg samstarfsnefnd sveitarfélaga á svæðinu. Suðurnes er samheiti þeirra byggðarlaga sem eru á Reykjaneskaga sunnan Hafnarfjarðar. Svæðið er alls 815 km<sup>2</sup> og íbúafjöldi er 27.829. Varnarþing samtakanna er á skrifstofu SSS í Reykjanesbæ. Innan sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum eru öll fjögur sveitarfélögin á svæðinu en þau eru eftirtalin: Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Sveitarfélagið Vogar og Suðurnesjabær. Sandgerðisbær og Sveitarfélagið Garður sameinuðust í eitt sveitarfélag að nafni Suðurnesjabær þann 10. júní 2018.

### **Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH)**

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu voru stofnuð árið 1976. Höfuðborgarsvæðið er 1.046 km<sup>2</sup> og íbúafjöldi er 233.034. Varnarþing samtakanna er á skrifstofu SSH í Kópavogi. Öll sjö sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu eru aðilar að SSH en þau eru eftirfarandi: Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær og Kjósarhreppur. Álftanes sameinaðist Garðabæ í byrjun árs 2013.

## 9. Viðauki 2 - spurningalisti

### SPURNINGAR TIL FRAMKVÆMDASTJÓRA/FORMANNA

#### VERKEFNI

1. Hver eru helstu verkefni þinna landshlutasamtaka?

[Athugasemdir]

2. Verkefnin:

- eru hluti af verkefnum sveitarfélaga
- falla undir almenna byggðaðpróun og tengjast svæðinu

3. Hefur verkefnum fjölgað eða fækkað á síðustu 5 árum?

Fjölgað:

- Samtökin hafa sjálf tekið að sér verkefni
- Samtökunum hefur verið falin verkefni af öðrum aðilum (t.d. einstaka sveitarfélögum, ríkinu, atvinnurekendum)

Fækkað:

Hver telur þú vera helstu ástæðuna fyrir færri verkefnum?

[Athugasemdir]

4. Telur þú að þín landshlutasamtök séu vel í stakk búin til að reka þau verkefni sem þau hafa (t.d. hvað varðar fjármagn og aðgang að hæfu starfsfólki)?

[Athugasemdir]

5. Telur þú að það myndi styrkja þín samtök að taka við frekari verkefnum frá ríki eða sveitarfélögunum? (ef svo er hvaða verkefni gætu styrkt samtökin að þínu mati)

[Athugasemdir]



### *HLUTVERK*

6. Hvert er megin hlutverk landshlutasamtakanna að þínu mati?  
[Athugasemdir]
7. Telur þú að skýra þurfi hlutverk landshlutasamtakanna frekar?
- [Athugasemdir]
- a. Ef já, hver á að hafa frumkvæði að því að skýra þetta hlutverk?
- Ríkisvaldið í gegnum löggjöf
  - Sveitarfélögin
- b. Hvaða þætti þarf helst að skýra betur að þínu mati?  
[Athugasemdir]

### *SKIPULAG OG SAMÞYKKTIR*

8. Hvernig er skipað og fulltrúar hverra sitja í stjórn samtakanna?  
[Athugasemdir]
9. Telur þú að ábyrgðarleiðir gagnvart sveitarfélögunum séu skýrar í þínum samtökum?  
[Athugasemdir]
10. Hefur verið farið í aðgerðir til að laga lýðræðishalla í samskiptum sveitarfélaganna og samtakanna?  
[Athugasemdir]
11. Hvernig fara samskipti við einstaka sveitarfélög fram (formleg t.d. á fundum og óformleg, vinsamlegast lýsið)?  
[Athugasemdir]
12. Hvað telur þú að mikilvægast sé að skoða í málefnum landshlutasamtakanna á næstu misserum?  
[Athugasemdir]

## 10. Viðauki 3 - skýrsla Strategíu



# Stjórnarhættir landshlutasamtaka

---

Greinargerð um skipulag og stjórnarhætti landshlutasamtaka

Unnin fyrir Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

28. nóvember 2019

STRATEGÍA

Helga Hlín Hákonardóttir hdl.

## Efnisyfirlit

|  |    |
|--|----|
| 1. Inngangur .....   | 3  |
| 2. Hagsmunir tengdir starfsemi landshlutasamtaka .....           | 3  |
| 3. Kortlagning stjórnarháttanna .....                            | 4  |
| 4. Kortlagning stjórnarháttanna landshlutasamtaka.....           | 5  |
| 5. Helstu niðurstöður kortlagningar landshlutasamtaka.....       | 6  |
| 5.1. Inngangur .....   | 6  |
| 5.2. Rekstrarform .....  | 7  |
| 5.3. Aðilar .....  | 7  |
| 5.4. Helstu stjórnareiningar.....                                | 8  |
| 5.4.1. Aðalfundur.....   | 8  |
| 5.4.2. Fulltrúaráð .....   | 8  |
| 5.4.3. Stjórn .....  | 9  |
| 5.4.4. Starfsnefndir /undirnefndir .....                         | 9  |
| 5.4.5. Framkvæmdastjóri .....                                    | 10 |
| 5.5. Hlutverk og umboð einstakra stjórnareininga.....            | 10 |
| 5.6. Framsal valds.....  | 11 |
| 5.7. Upplýsingagjöf og eftirlit .....                            | 11 |
| 5.8. Breytingar, uppsögn og slit.....                            | 11 |
| 6. Tillögur um úrbætur .....                                     | 12 |
| 6.1. Rekstrarform .....  | 12 |
| 6.2. Kröfur um skilgreinda stjórnarhætti landshlutasamtaka ..... | 13 |
| 7. Lokaorð.....  | 18 |

## 1. Inngangur

Í apríl síðastliðnum var Guðrúnu Ragnarsdóttur og Helgu Hlín Hákonardóttur hdl. ráðgjöfum hjá Strategíu falið það verkefni að útfæra tillögu að stofnun nýs félags sem tæki yfir starfsemi Eyþings (landshlutasamtaka) og atvinnuþróunarfélaganna í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, fyrir stýrihóp sem skipaður hafði verið af félögunum þremur. Ráðgjöf Strategíu sneri meðal annars að gerð tillögu um rekstrarform, stjórnskipulag og skipulag starfsstöðva og stjórnarhætti. Tillögur stýrihópsins hafa verið samþykktar af hálfu Eyþings og atvinnuþróunarfélaganna í formi nýrra og ítarlegra samþykka nýrra landshlutasamtaka sem munu taka til starfa 1. janúar 2020.

Í framhaldi af samskiptum Strategíu við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið í júní 2019 vegna framangreinds verkefnis var ákveðið að Strategía kynnti vinnu sína fyrir starfshópi sem falið var að rýna ramma landshlutasamtaka, en fyrir liggur að sú þekking sem orðið hefur til innan Strategíu vegna kortlagningar og útfærslu tillagna um Norðurbrú getur nýst beint við rýni í landshlutasamtök almennt.

Í kjölfarið var Strategíu falið að vinna greinargerð þessa sem snýr að ramma núverandi landshlutasamtaka, þar sem dregin eru fram þau atriði sem snúa að rekstrarformi og stjórnarháttum starfandi landshlutasamtaka sem huga þarf að, ásamt tillögum um hvernig hægt væri að skilgreina betur rekstrarform þeirra og stjórnarhætti.

Þessi greinargerð er að hluta byggð á þeirri kortlagningu sem þegar hefur verið unnin vegna endurskipulagningar landshlutasamtaka og atvinnuþróunarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, en endanlegar útfærslur og tillögur samkvæmt verkefnislýsingu þessari eru óháðar einstökum landshlutasamtökum.

---

## 2. Hagsmunir tengdir starfsemi landshlutasamtaka

Landshlutasamtök hafa mikilvægu hlutverki að gegna á sveitarstjórnarstigi og í samstarfi sveitarstjórna við hið opinbera. Samkvæmt 97. gr. sveitarstjórnarlaga eru hlutverk landshlutasamtaka eftirfarandi:

- a. Vinna að sameiginlegum hagsmunamálum sveitarfélaganna í hverjum landshluta
- b. Veita ráðuneytum og opinberum stofnunum umsagnir um
  - a. stefnumótun og
  - b. ákvarðanir sem varða viðkomandi landsvæði sérstaklega
- c. Geta með samningum eða samkvæmt heimildum í sérlögum tekið að sér verkefni eða aðra starfsemi sem tengist hlutverki þeirra s.s.
  - a. verkefni tengd byggðaðþróun eða
  - b. öðrum sameiginlegum hagsmunum sveitarfélaga

Landshlutasamtök hafa í takt við framangreint tekið að sér mikilvæg verkefni tengd sóknaráætlunum og byggðaaætlunum og sum þeirra stunda jafnvel beinan rekstur eða hafa aðkomu að rekstri byggðasamlaga sveitarfélaga sem hafa aðild að þeim. Miklir fjármunir fara því um hendur stjórnenda landshlutasamtaka og á vettvangi landshlutasamtaka eru teknar ákvarðanir og markaðar stefnur sem varða mikilvæga sameiginlega hagsmuni sveitarfélaga og þeirra íbúa, fyrirtækja og stofnana sem þar starfa og eiga lögheimili, þ.e. hagaðila landshlutasamtaka.

Framangreind hlutverk landshlutasamtaka og hagsmunir þeim tengdir styðja því við þá kröfu að skipulag þeirra og stjórnarhættir séu skýr og gegnsæ og uppfylli kröfur laga og góðra stjórnarháttanna hverju sinni.

### 3. Kortlagning stjórnarháttanna

Við kortlagningu á stjórnarháttum er gjarnan stuðst við aðferðarfræði sem þróast hefur í kjölfar alþjóðlegrar fjármálakrísu og kennd er við lögboðna og góða stjórnarhætti. Stjórnarhættir eru samheiti yfir hvers aðferðir, verklag og samskipti sem notuð eru við stjórnun eininga. Áhersla er lögð á að afmarka hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga, s.s. eigenda, stjórna og forstjóra – og kveða á um samskipti og verkaskiptingu milli þeirra og ákvarðanatöku. Þá eru gegnsætt og skipulegt verklag og eftirlit ómissandi þættir góðra stjórnarháttanna.

Marmiðið er að með lögboðnum og góðum stjórnarháttum skapist traust og trúverðugleiki í því umhverfi sem rekstrareining starfar á, sem og heilindi í rekstri og áreiðanlegri ákvarðanatöku.

Skýrt hlutverk og umboð 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



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

Réttarheimildir stjórnarháttanna og réttshæð skipta grundvallar atriði þegar kemur að útfærslu þeirra.

Þannig er löggjöf ávallt æðsta réttarheimildin, því næst reglugerðir og reglur gefnar út af opinberum aðilum, þá samþykktir eða sameignarfélagssamningar einstakra félaga<sup>1</sup> og að lokum inni reglur og stefnur s.s. starfsreglur stjórnar, starfslýsing framkvæmdastjóra og einstakar stefnur.

Góðir stjórnarhættir eiga því rætur í löggjöf og opinberum réttarheimildum sem mynda grundvöll skipulags og stjórnarháttanna sem stofnendur einstakra félaga útfæra nánar í samþykktum sínum eftir því

<sup>1</sup> Í greinargerð þessari verður hugtakið samþykktir notað jöfnum höndum um samþykktir og sameignarfélagssamning.

sem tilefni er – og stjórnir og einstaka stjórnareiningar útfæra svo enn frekar skipulag og stjórnarhætti í takt við gildandi löggjöf og samþykktir hverju sinni.

Lágmarks ákvæði opinberra réttarheimilda sem gilda um skipulag og stjórnarhætti

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 stjórnareiningar – í takt við tilgang og markmið skv. lögum og samþykktum

#### 4. Kortlagning stjórnarháttanna landshlutasamtaka

Rekstrarform landshlutasamtaka er ekki lögbundið þar sem hvorki er heilstæður lagarammi á Íslandi fyrir almenn félagasamtök né heldur er kveðið sérstaklega á um rekstrarform landshlutasamtaka í sveitarstjórnarlögum. Eitt af fyrstu verkefnum Strategíu vegna vinnu við stofnun Norðurbrúar var því að kortleggja samþykktir annarra landshlutasamtaka sem stofnuð hafa verið með vísan til 97. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Hugmyndin var að nýta þá hefð sem stofnast hafði um rekstrarform og stjórnarhætti landshlutasamtaka og útfæra fyrir Norðurbrú. Í stuttu máli þá nýttist sú kortlagning að afar litlu leyti við útfærslu landshlutasamtakanna af eftirfarandi ástæðum helstum:

- a. Starfandi landshlutasamtök eru afar mismunandi m.t.t.
  - fjölda og stærðar sveitarfélaga innan einstakra landshlutasamtaka
  - rekstrarforms þeirra
  - aðildar - sem ekki er bundin við sveitarfélög í öllum tilvikum
  - tilgangs, hlutverks og verkefna
- b. Rekstrarform flestra landshlutasamtaka styðjast við ófullkominn lagaramma hvað varðar skipulag og stjórnarhætti
- c. Samþykktir landshlutasamtaka útfæra stjórnarhætti með ólíkum hætti
- d. Útfærsla stjórnarháttanna í samþykktum er almennt ekki tæmandi

Eðlilegt er að einstök landshlutasamtök útfæri tilgang, hlutverk og verkefni með mismunandi hætti og eftir aðstæðum hverju sinni, sér í lagi vegna þess hversu ólík þau eru sbr. a-lið hér að ofan.

Ófullkomnir stjórnarhættir skv. liðum c.-d. hins vegar eiga að öllum líkindum rætur að rekja til þess að heildstæður lagarammi fyrir rekstrarform þeirra er ekki til staðar eins og t.d. hlutafélagalöggjöfin – þar sem grundvallar skipulag og stjórnarhættir eru lögákveðnir, s.s. varðandi hlutverk, umboð og ábyrgð einstakra stjórnareininga.

Og þegar rekstrarformi, aðild, tilgangi, hlutverkum og verkefnum er í ofanálag skipað með mismunandi hætti - má segja að eðlilegt sé að útfærslur verði afar ólíkar og ekki skapist einsleit hefð fyrir skipulagi og stjórnarháttum landshlutasamtaka.

---

## 5. Helstu niðurstöður kortlagningar landshlutasamtaka

### 5.1. Inngangur

Við kortlagningu stjórnarháttanna landshlutasamtaka er unnið út frá framangreindri aðferðarfræði og eftirtaldir þættir kortlagðir og rýndir - eftir því sem viðkomandi stjórnarhættir voru yfirleitt skráðir í samþykktir landshlutasamtakanna:

- |                                |  |
|--------------------------------|--|
| <b>1. Rekstrarform</b>         | <b>6. Starfsnefndir / undirnefndir</b> |
| <b>2. Aðilar</b>               | 6.1. Kjörgengi                         |
| <b>3. Aðalfundur/ársfundur</b> | 6.2. Skipan                            |
| 3.1. Kjörgengi                 | 6.3. Fjöldi                            |
| 3.2. Skipan                    | 6.4. Hlutverk og umboð                 |
| 3.3. Fjöldi                    | 6.5. Skipunartími                      |
| 3.4. Hlutverk og umboð         | <b>7. Framkvæmdastjóri</b>             |
| 3.5. Skipunartími              | 7.1. Hlutverk og umboð                 |
| <b>4. Fulltrúaráð</b>          | 7.2. Starfslýsing                      |
| 4.1. Kjörgengi                 | <b>8. Fjárframlög aðila</b>            |
| 4.2. Skipan                    | <b>9. Sérréttindi einstakra aðila</b>  |
| 4.3. Fjöldi                    | 9.1. Neitunarvald                      |
| 4.4. Hlutverk og umboð         | 9.2. Aukinn meirihluti                 |
| 4.5. Skipunartími              | <b>10. Breytingar á samþykktum</b>     |
| <b>5. Stjórn</b>               | <b>11. Uppsögn aðildar</b>             |
| 5.1. Kjörgengi                 | <b>12. Slit félags</b>                 |
| 5.2. Skipan                    |  |
| 5.3. Fjöldi                    |  |
| 5.4. Hlutverk og umboð         |  |
| 5.5. Skipunartími              |  |



## 5.2. Rekstrarform

Af þeim átta landshlutasamtökum sem kortlögð voru reyndust fjögur stofnuð sem „landshlutasamtök“, tvö sem sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur og eitt félag er rekið sem „samband sveitarfélaga“ án nánari tilgreiningar á rekstrarformi félagsins.

Rekstrarform landshlutasamtaka sem stofnuð eru með vísan til 97. gr. sveitarstjórnarlaga er ekki lögákveðið að öðru leyti en með vísan til sveitarstjórnarlaga. Engin lagarammi er fyrirbyggjandi um rekstrarform landshlutasamtaka og byggja því skipulag og stjórnarhættir alfarið á samþykktum þeirra. Miðað við tilgang og hlutverk þess félags sem skilgreint er sem „samband sveitarfélaga“ má álykta að það teljist til landshlutasamtaka skv. 97. gr. sveitarstjórnarlaga þótt vissulega sé óheppilegt er að lagaleg óvissa sé uppi um rekstrarform þess.

Þar sem engum lagaramma er til að dreifa um samtök – hvort heldur landshlutasamtök eða önnur samtök - þurfa samþykktir þeirra að vera ítarlegar og vel úr garði gerðar svo ekki leiki vafi á hlutverki, umboði eða ábyrgð einstakra stjórnareininga né heldur hvernig starfsemi og ákvarðanatataka fara fram.

Þau átta félög sem rekin eru sem landshlutasamtök veita eðli málsins aðeins sveitarfélögum beina aðild að samtökunum, sem aftur bera ábyrgð á skipan aðalfunda og stjórnar enda bera þau fjárhagslega ábyrgð á rekstri þeirra með fjárframlögum sínum.

Hin tvö félögin sem rekin eru sem sjálfseignarstofnanir byggja hins vegar á lögum um sjálfseignarstofnanir nr. 33/1999 sem eru nokkuð ítarleg þegar kemur að skipulagi og stjórnarháttum - en þó langt frá því sem greinir t.d. í lögum um hlutafélög nr. 2/1995 og einkahlutafélög nr. 138/1994. Nánari útfærsla skipulags og stjórnarháttanna þarf því að finna sér stað í samþykktum sjálfseignarstofnana.

Sjálfseignarstofnanirnar bera það með sér að þær stunda rekstur umfram skilgreiningu 97. gr. sveitarstjórnarlaga um landshlutasamtök. Þau veita jafnframt fleiri lögaðilum aðild að félögunum hvort heldur er með aðild að aðalfundum eða stjórn. Sjálfseignarstofnanirnar eru enn fremur reknar í atvinnuskyni og tekjur eru m.a. í formi samningsbundinna framlaga aðila þeirra.

---

## 5.3. Aðilar

Eins og að framan greinir einkennir rekstrarform landshlutasamtaka aðildina að þeim – en af þeim sex félögum sem stofnuð eru sem landshlutasamtök sveitarfélaga á grundvelli 97. gr. sveitarstjórnarlaga, geta sveitarfélög ein verið aðilar.

Hin tvö félögin sem starfa samkvæmt lögum um sjálfseignarstofnanir eru Vestfjarðarstofa og Austurbrú. Þau veita einnig stofnunum, félögum og fyrirtækjum á starfssvæðinu möguleika á beinni aðild að þeim.

Aðild að félögunum einkennir enn fremur og afmarkar skipan á aðalfundum þeirra, skipan fulltrúaráða ef þeim er að skipa og skipan stjórnar.

---

## 5.4. Helstu stjórnareiningar

---

### 5.4.1. Aðalfundur

Helsta stjórnareining landshlutasamtakanna er aðalfundur/ársfundur. Í tilviki sjálfseignarstofnana er hins vegar ekki um eiginlega eigendur að ræða og kveða lög um sjálfseignarstofnanir á um að fulltrúaráð geti gegni að ákveðnu leyti hlutverki aðalfundar. Í tilviki Vestfjarðarstofu og Austurbrúar eiga fulltrúar í fulltrúaráði aðild að ársfundum þeirra.

Flest landshlutasamtökin kveða á um kjörgengi sveitarstjórnarmanna á aðalfundum, og jafnvel framkvæmdastjóra sveitarfélaga, en einstök sveitarfélög eru af þeirri stærðargráðu að sveitarstjórnarmenn sinna þeim störfum samhliða öðrum störfum og eiga ekki allir hægt um vik að taka að sér frekari trúnaðarstörf. Því er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti skipað framkvæmdastjóra sveitarfélaganna til setu á aðalfundum.

Kjörgengi í fulltrúaráðum Vestfjarðarstofu og Austurbrúar, sem mynda aðalfundi þeirra, er ekki takmarkað við sveitarstjórnarmenn eða framkvæmdastjóra sveitarfélaga, enda aðild að félögnum ekki bundin við sveitarfélög.

Í öllum tilvikum er að finna ítarleg og að því er virðist vel útfærð ákvæði um hvernig aðilar skipa fulltrúa sína á aðalfund m.t.t. fjölda fulltrúa og/eða atkvæðisrétt.

Hlutverk aðalfundar sem slíks er ekki í öllum tilvikum afmarkað eða skilgreint sem æðsta stjórnareining félaganna. Um hlutverk og umboð aðalfundar verður ályktað út frá dagskrá aðalfunda, sem í flestum tilvikum er nokkuð ítarleg. Afmörkun á umboði aðalfundar skiptir hér máli þar sem í nokkrum tilvikum er kveðið á um samþykki sveitarstjóra aðildarsveitarfélaga fyrir tilteknum ákvörðunum aðalfunda. Mörk á milli hlutverks og umboðs aðalfunda gagnvart sveitarstjórnnum í slíkum tilvikum mætti skýra með afdráttarlausri skilgreiningu á hlutverki og umboði aðalfundar.

Í einu tilviki er fjallað um sérstakan aukafund landshlutasamtakanna að hausti þar sem fjallað skal um hagsmunamál sveitarfélaganna ásamt fjárhags- og starfsáætlun.

---

### 5.4.2. Fulltrúaráð

Í tveimur landshlutasamtökum er kveðið á um sérstök fulltrúaráð, til viðbótar við aðalfund og aðalfundarfulltrúa.

Í öðru tilvikinu tengist fulltrúaráð verkefnum þeirra byggðarsamlaga sem aðildarsveitarfélög eiga saman og einnig fjalla þau um tiltekin málefni sem einnig heyra undir stjórn. Gegnsæi um skipulag og stjórnarhætti þessa fulltrúaráðs er nokkuð á reiki og ekki að finna frekari upplýsingar um þessi atriði á heimasíðu viðkomandi landshlutasamtaka.

Í hinu tilvikinu er fulltrúaráði ætlað að vera stjórn til ráðgjafar í veigamiklum málum og tryggja lýðræðislega aðkomu allra sveitarfélaga á starfssvæðinu. Þar virðist vera um að ræða breiðari vettvang en stjórn – en þó ekki jafn breiðan og aðalfund – sem aðkomu hefur að stærri málum og ráðgjöf sem

ekki er talin ástæða til að bera undir ársfund. Hlutverk er nokkuð skýrt að þessu leyti á meðan umboðið mætti skýra betur m.t.t. þess hvað átt er við með „veigamiklum málum“.

Í hvorugu þessara tilvika eru hlutverk og umboð fulltrúaráða skýrt afmörkuð gagnvart aðalfundi annars vegar og stjórn hins vegar, og því nokkuð á reiki hvaða heimildir fulltrúaráðin raunverulega hafa.

Í tilviki sjálfseignarstofnana eru hlutverk nokkuð ítarlegri og ekki skörun við hlutverk aðalfundar, þar sem fulltrúaráð skipa þá fundi í samræmi við lög um sjálfseignarstofnanir. Þá er eftirlitshlutverk fulltrúaráða sjálfseignarstofnana með stjórn nokkuð skýrt.

---

### 5.4.3. Stjórn

Ákvæði um stjórnir eru afar mismunandi á milli landshlutasamtaka. Þannig er ekki alltaf kveðið á um kjörgengi til stjórnar, en ítarleg ákvæði eru í öllum tilvikum um hvernig kosið skuli til stjórnar.

Stjórnir eru í flestum tilvikum mjög fjölmennar – eða 8, 12, 9, 5, 9, 9, 4 og 7 manna. Skýrist fjöldi í einstökum tilvikum af fjölda sveitarfélaga sem hafa aðild að landshlutasamtökum.

Skýringa kann einnig að vera að leita í því að umboð stjórnar gagnvart aðalfundi/fulltrúaráði er óljóst og því ályktað sem svo að stjórn fari með umfangsmikið umboð og þar með ákvörðunarvald - sem nauðsynlegt er að sem flestir hafi aðkomu að. Slíkur fjöldi stjórnarmanna kann hins vegar að bitna á skilvirkni stjórnar. Skýrt hlutverk og umboð stjórnar og aðkoma aðalfunda/fulltrúaráða að upplýsingum og ákvarðanatöku eru ein leið sem nýtt er til að bæta skilvirkni og tryggja lýðræðislega aðkomu aðila þeirra að upplýsingum og ákvarðanatöku.

Þá eru ákvæði um stjórn mjög mismunandi þegar kemur að útfærslu á hlutverki þeirra, umboði og ábyrgð og í einu tilviki er jafnvel ekki kveðið á um hvert hlutverk stjórnar, umboð hennar eða ábyrgð er sem stjórnareiningar.

---

### 5.4.4. Starfsnefndir /undirnefndir

Mjög mismunandi er hvort og þá hvernig kveðið er á um heimildir/skyldu aðalfunda, fulltrúaráðs og/eða stjórna til að skipa starfsnefndir eða undirnefndir landshlutasamtaka. Regluverk í kringum slíkt framsal á valdi er mjög á reiki. Dæmi um starfsnefndir eru:

- framkvæmdastjórn
- starfsháttanefnd
- endurskoðunarnefnd
- úthlutunarnefnd uppbyggingarsjóðs
- fagráð
- kjörnefnd / kjörbréfanefnd
- allsherjarnefnd
- mennta- og menningarmálanefnd
- umhverfis- og skipulagsnefnd
- velferðarnefnd
- atvinnumálanefnd

- samgöngunefnd
- fjárhagsnefnd
- millipinganefnd

Nefndir eru ýmist skipaðar/kosnar af aðalfundi eða stjórn en stjórnarhættir í kringum nefndir eru almennt ómótaðir í samþykktum félaganna, s.s. varðandi kjörgengi, hlutverk og umboð nefndanna, verklagsreglur þeirra og greiðslu kostnaðar sem landshlutasamtök kunna að bera af þeim.

---

#### 5.4.5. Framkvæmdastjóri

Í öllum samþykktum, að frátöldum tveimur, er kveðið á um að stjórn ráði framkvæmdastjóra.

Mjög er mismunandi hvort og þá hversu ítarlega fjallað um hlutverk, umboð og ábyrgð framkvæmdastjóra. Þá er aðeins í tilviki sjálfseignarstofnananna fjallað um að stjórn skuli gera stafslýsingu fyrir framkvæmdastjóra.

---

### 5.5. Hlutverk og umboð einstakra stjórnareininga

Í úttekt stjórnarháttanna þeirra átta landshlutasamtaka sem starfandi eru kom í ljós að brotalöm er í afmörkun á skipulagi og stjórnarháttum þeirra og þá sér í lagi hlutverki, umboði og ábyrgð einstakra stjórnareininga, s.s. ársfundar, fulltrúaráðs, stjórnar og framkvæmdastjóra.

Vel kann að vera að hefð hafi skapast um þessa hlutverkaskipan og framkvæmd gangi vel fyrir sig. Komi hins vegar til þess að hagsmunir einstakra aðila eða stjórnareininga skarist eða ef mistök eru gerð í ákvarðanatöku, kann að reyna á skýra og formlega afmörkun á hlutverki og ábyrgð einstakra aðila. Sé slík afmörkun ekki til staðar kunna einstakir einstaklingar sem gegna trúnaðarstörfum fyrir landshlutasamtök þurfa að færa sönnur á að þeir hafi starfað innan hlutverks og umboðs og í takt við viðeigandi verklag. Vísast til hæstaréttardóms 456/2015 í svokölluðu Ímon máli. Í þeim dómi var ákært fyrir umboðssvik og við afmörkun á *misnotkun á aðstöðu* segir:

*„Skilyrðið hefur meðal annars verið skýrt á þann veg að þegar þannig háttar til að heimild þess, sem hefur slíka aðstöðu, er ekki svo skýr sem skyldi nægi til þess að hann baki sér refsíábyrgð að færðar séu sönnur á að hann hafi verulega vikið frá þeim starfsháttum sem honum hlaut að vera ljóst að af honum væri krafist.“*

Með öðrum orðum – að ef formlegt hlutverk og umboð (stjórnar eða framkvæmdastjóra) er ekki svo skýrt sem skyldi - þá kann sá sem sá sem ásökun beinist að þurfa að sýna fram á að umbjóðendur hans (ársfundur eða stjórn) hafi ekki ætlast til annars eða meira af honum. Ef hlutverk, umboð og verklag er hins vegar skýrt skv. lögum, samþykktum, starfsreglum stjórnar og/eða starfslýsingu framkvæmdastjóra á ekki að leika vafi á ábyrgð stjórnar og framkvæmdastjóra.

## 5.6. Framsal valds

Við skilgreiningu á tilgangi og hlutverki landshlutasamtaka þarf að huga að þeim verkefnum sem landshlutasamtök eiga að sinna. Þar geta vaknað upp spurningar um hvort um er að ræða verkefni sem annars eru á hendi sveitarfélaga sjálfra eða stofnana þeirra og þá hvort um lögbundin verkefni þeirra er að ræða eða ekki. Einnig þarf að huga að því hvort landshlutasamtök vinni að tillögugerð á viðkomandi sviði eða hafi fullnaðarákvörðunarvald. Allt að einu þarf framsal valds yfirleitt að vera heimilt samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og það framselt og því framfylgt í samræmi við viðeigandi ákvæði sveitarstjórnarlaga og stjórnslulaga nr. 37/1993.

Tilgangur og hlutverk landshlutasamtaka samkvæmt samþykktum þeirra þurfa því að vera skýrt skilgreind m.t.t. þess hvort og þá hvernig tiltekið vald sveitarstjórna er framselt til landshlutasamtaka.

Einnig þarf að huga að innra skipulagi landshlutasamtaka, sem sjaldnast er einfalt skipulag aðalfunda, stjórnar og framkvæmdastjóra. Fulltrúaráð, fagråd og undirnefndir eru jafnan til staðar sem hafa ákveðnum hlutverkum að gegna sem ella væru á hendi aðalfunda, stjórnar eða framkvæmdastjóra og eru fagråd jafnan skipuð öðrum aðilum en skipa aðalfundi og stjórnir.

Skýr ákvæði samþykta um hvort og hvernig vald er framselt innan landshlutasamtaka til fulltrúaráða, fagráða og undirnefnda eru því afar mikilvæg, s.s. varðandi afmörkun á hlutverki, umboði og ábyrgð sem og viðeigandi verklagsreglum sem tryggja m.a. slíka afmörkun, verkefni, verklag, upplýsingagjöf og eftirlit.

---

## 5.7. Upplýsingagjöf og eftirlit

Þegar hlutverkaskipan og ábyrgð einstakra stjórnareininga er ekki jafn skýr og æskilegt er, getur verið erfitt að álykta um umboðskeðju og upplýsingagjöf og eftirlit innan hennar. Í takt við góða stjórnarhætti er hins vegar afar mikilvægt að umboðskeðjan sé skýr að þessu leyti – sér í lagi í þeim tilvikum sem um er að ræða ráðstöfun mikilvægra hagsmuna, s.s. fjármuna.

Upplýsingagjöf framkvæmdastjóra og undirnefnda til stjórnar, sem og upplýsingagjöf framkvæmdastjóra, undirnefnda og stjórnar til aðalfunda, eru mikilvægir þættir í vandaðri ákvarðanatöku og eftirliti eigenda.

---

## 5.8. Breytingar, uppsögn og slit

Í flestum tilvikum, en þó ekki öllum, er að finna grundvallarákvæði um hvernig samþykktum er breytt og er jafnan miðað við a.m.k. 2/3 hluta atkvæða á aðalfundi.

Ákvæði um uppsögn eru lögákveðin fyrir sjálfseignarstofnanir en ekki landshlutasamtök og fjallar aðeins hluti landshlutasamtaka um hvernig þeim er slitið. Þar er hins vegar um grundvallar ákvæði að ræða sem fjalla um hvort og hvernig þeim verður slitið og hvernig nettó eignum eða skuldum skuli ráðstafað við slit.

## 6. Tillögur um úrbætur

---

### 6.1. Rekstrarform

Eins og rakið er að framan skiptir rekstrarform landshlutasamtaka miklu máli og ræðst formið af tilgangi þeirra, aðild að þeim og fjármagnsskipan.

Hlutafélagiformið er lang þróaðasta rekstrarform félaga á Íslandi þótt það sé nokkuð komið til ára sinna og verði ekki talið fullnægja almennt viðurkenndum sjónarmiðum að baki góðum stjórnarháttum.

Ekki er að sjá að takmörkun á aðild að landshlutasamtaka við sveitarfélög komi í veg fyrir að hlutafélagiformið sé valið sem rekstrarform landshlutasamtaka skv. lögum 2/1995 eða 138/1994. Hlutafélagiformið veitir frelsi við ákvörðun um fjármagnsskipan og arðgreiðslustefna þannig að félag sé sjálfbært þótt það sé ekki endilega rekið í hagnaðarskyni. Hins vegar er ljóst að það rekstrarform eitt og sér leysir ekki allt sem snýr að skipulagi og rekstrarformi landshlutasamtaka og þarf ávallt að útfæra skipulag og stjórnarhætti nánar í samþykktum, starfsreglum stjórnar og undirnefnda og starfslýsingu framkvæmdastjóra. Þá eru hlutafélög sjálfstæðir skattaðilar sem veita þyrfti undanþágu frá.

Sjálfseignarstofnun skv. lögum 33/1999 er annað form sem er lögákveðið að ákveðnu leyti þótt ekki sé það rekstrarform jafn ítarlegt og hlutafélagiformið. Sameignarfélag skv. lögum 50/2007 er einnig form sem er að ákveðnum hluta lögákveðið þótt það nái heldur ekki jafn ítarlegum ramma um stjórnarhætti og hlutafélagiformið. Og að lokum eru það félagasamtök sem eru eins og áður hefur komið fram algerlega ólögákveðið rekstrarform.

Hvert svo sem þessara þriggja rekstrarforma er valið, þarf ávallt að útfæra nánar með ítarlegum hætti skipulag og stjórnarhætti í samþykktum, starfsreglum stjórnar og undirnefnda, sem og starfslýsingu framkvæmdastjóra.

Því má segja að ekkert eitt rekstrarform fullnægi kröfum góðra stjórnarháttanna sem slík enda ávallt gert ráð fyrir að stjórnarhættir séu nánar útfærðir og lagaðir að hverju og einu fyrirtæki í samþykktum þess. Og einnig ber að hafa í huga að gera verður ráð fyrir að samþykktir taki breytingum eftir því sem rekstur og rekstrarumhverfi, hópur eigenda, stjórnendur, verkefni og annað sem snýr að félagi þróist og taki breytingum, sem kalli á endurskoðun samþykta.

Hvar kröfum um slíkar útfærslur skipulags og stjórnarháttanna er fundinn staður skiptir ekki höfuðmáli og gætu slíkar kröfur verið færðar í sveitarstjórnarlög eða reglugerð settri á grundvelli þeirra. Innihald þeirra krafna sem gerðar eru þarf hins vegar að vera í takt við gegnsætt skipulag og góða stjórnarhætti.

---

## 6.2. Kröfur um skilgreinda stjórnarhætti landshlutasamtaka

Hér á eftir fer yfirlit yfir helstu þætti stjórnarháttanna sem mikilvægt er talið að tekið sé á í samþykktum landshlutasamtaka:

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Aðild/þátttökuskilyrði og varnarþing</b></p>        | <p>Eðli málsins samkvæmt er mikilvægt að kveða á um varnarþing landshlutasamtaka en einnig um hverjir geti haft aðild að þeim. Í því tilvikum er rétt að hafa í huga hvaða áhrif það hefur á aðild/lok aðildar ef sveitarfélög sem aðild hafa sameinast.</p> <p>Þá er einnig nauðsynlegt að kveða á um skráningu aðila, tengiliða þeirra og samskiptamáta.</p>  |
| <p><b>Tilgangur og hlutverk</b></p>                       | <p>Mikilvægt er að tilgangur og hlutverk landshlutasamtaka séu vel skilgreind og afmörkuð og falli innan heimilda um framsal valds sveitarstjórna til þeirra - þar sem í skilgreiningunni felst um leið afmörkun á umboði landshlutasamtakanna og einstakra stjórnareininga.</p>  |
| <p><b>Ársfundur</b></p>                                   | <p>Hlutverk og umboð ársfundar skipta máli við afmörkun á umboðskeðju félags og stöðu ársfundar innan hennar.</p> <p>Gjarnan er ársfundur æðsta stjórnareining innan marka laga og viðkomandi samþykka, s.s. ef tiltekna ákvarðanir krefjast samþykki sveitarstjórna eða annarra utanaðkomandi aðila en þeirra sem skipa ársfund.</p>   |
| <p><b>Réttur til setu, málfrelsi og tillöguréttur</b></p> | <p>Í ljósi eðlis landshlutasamtaka, kann að vera rétt að kveða á um aðild fleiri aðila að ársfundum en einungis þeirra sem beina aðild eiga að landshlutasamtökum. Þar getur réttur verið mismunandi eftir því hvort eingöngu er veitt aðild að setu á fundi og hvort viðkomandi hafi málfrelsi eða jafnvel tillögurétt – þótt ekki sé um rétt til að greiða atkvæði að ræða.</p> <p>Skýr skipan þessara mála er nauðsynleg þar sem auðveldlega geta skapast hagsmunaárekstrar og ágreiningur ef vafi er um slík réttindi hagaðila landshlutasamtaka.</p> |
| <p><b>Fulltrúar á ársfundi – skipan og kjörgengi</b></p>  | <p>Ítarleg ákvæði um hverjir fara með atkvæðisrétt og í hvaða hlutföllum er eitt grundvallar atriði samþykka landshlutasamtaka.</p> <p>Þá þarf að kveða á um fjölda fulltrúa og kjörgengi þeirra, enda geta verið ríkir hagsmunir af því að ábyrgð sveitarstjórna á</p>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>fjárframlögum sveitarfélaga fylgi bein réttindi þeirra til setu á ársfundi, málfrelsi, tillöguréttur og ákvörðunarvald.</p>  |
| <p><b>Skipunartími fulltrúa á ársfundi</b></p> | <p>Þar sem skipunartími sveitarstjórna er afmarkaður er rétt að kveða á um skipunartíma þingfulltrúa. Kunna þar að liggja að baki sjónarmið um</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• árlega endurnýjun umboðs</li> <li>• festu í aðild að ársfundi til að efla þekkingu og aðhald ársfundarfulltrúa</li> <li>• samræmi við skipunartíma sveitarstjórna</li> <li>• annað</li> </ul> <p>Útfærsla á skipunartíma er því mikilvæg eftir aðstæðum hverju sinni.</p>   |
| <p><b>Boðun ársfunda</b></p>                   | <p>Lýðræðisleg ákvæði um boðun ársfunda, auglýsingu stjórnar á dagskrá, auglýsingu tillagna stjórnar og eðlilegur frestur aðila til að koma með mál / tillögur / breytingartillögur á dagskrá ársfunda - eru allt nauðsynleg ákvæði til að skapa svigrúm aðila til að rýna tillögur stjórnar og ef við á - koma með breytingartillögur við þær - áður en endanleg dagskrá er birt. Ákvæði hlutafélagalaga eru til að mynda góð fyrirmynd að þessu leyti.</p> <p>Við boðun þarf að huga að því að fundarboð nái til þeirra sem hafa setu-, málfrelsis- og tillögurétt á ársfundi.</p> <p>Rétt er að huga að tímafrestum stjórnar til að boða ársfund innan reikningsárs.</p> <p>Einnig þarf að huga að því hverjir hafi rétt til að kalla saman árs- og aukafundi.</p> |
| <p><b>Dagskrá ársfunda</b></p>                 | <p>Dagskrá ársfunda rammar inn hlutverk og umboð ársfundar og kveður um leið á um hlutverk og umboð stjórnar gagnvart ársfundi, s.s. varðandi upplýsingagjöf stjórnar til ársfundar og hvaða ákvarðanir stjórn verður að bera undir ársfund.</p> <p>Útfærsla á hlutverki og umboði ársfundar getur verið afar mismunandi milli einstakra landshlutasamtaka – allt eftir því hversu vítt/þröngt umboð stjórn hefur á milli ársþinga.</p>   |



|   |  |
|---|--|
| <p><b>Auka ársfundir</b></p>                  | <p>Aðilar og stjórn kunna að þurfa að kalla saman auka ársfund og því rétt að samþykktir taki á því hvernig slíkir fundir eru boðaðir.</p> <p>Einnig kann, eins og að framan greinir, að vera ástæða til að afmarka nánar hlutverk og umboð stjórnar gagnvart ársfundi, s.s. hvað varðar upplýsingagjöf og/eða ákvarðanatöku. Reglulegir auka-ársfundir eru dæmi um slíkan vettvang sem veitir aðilum meiri aðkomu að ákvarðanatöku stjórnar og um leið aukið eftirlit ársfunda með störfum stjórnar og framkvæmdastjóra.</p> <p>Slíkt fyrirkomulag kann að henta ef fjöldi sveitarfélaga hefur aðild að landshlutasamtökum og/eða ef sveitarfélögin eru ólík m.t.t. fjölda íbúa. Ef hins vegar er um landshlutasamtök fárra svipaðra sveitarfélaga er að ræða kann fámenn skilvirk stjórn með svipaðri aðild allra sveitarfélaga að hafa rýmra hlutverk og umboð gagnvart ársfundi.</p> |
| <p><b>Fundarstjórn</b></p>                    | <p>Til að tryggja faglega framvindu ársfunda og úrskurðarvald ef til ágreinings kemur á ársfundi, er rétt að kveða á um hvernig fundarstjórn, ritun fundargerðar og samþykkis fundargerðar skuli háttað.</p>   |
| <p><b>Kosningar</b></p>                       | <p>Kveða þarf á um hvernig fulltrúar á ársfundi beita ákvörðunarvaldi sínu og hvernig niðurstöður fást við ákvarðanatöku og greiðslu atkvæða.</p> <p>Þá þurfa samþykktir jafnframt að kveða á um ef tiltekna ákvarðanir þurfa samþykki aukins meirihluta og/eða ef einstakir aðilar hafa rétt til að fella tillögu.</p>  |
| <p><b>Stjórn</b></p>                          | <p>Samþykktir þurfa að kveða ítarlega á um hvernig stjórn er skipuð, fjölda stjórnarmanna, kjörgengi og skipunartíma. Vísast til umfjöllunar um skipan fulltrúa á ársþingum.</p>   |
| <p><b>Skipting starfa og starfshættir</b></p> | <p>Í samþykktum er gjarnan kveðið á um lágmarks stjórnarhætti stjórnar, s.s. um hvernig stjórn skiptir með sér verkum, hæfi og ályktunarhæfi.</p> <p>Þau ákvæði stjórnarháttanna sem ekki eru afmörkuð í samþykktum, er rétt að kveða á um að stjórn ákveði í starfsreglum sínum og jafnvel hvert lágmarks innihald slíkra reglna skuli vera í takt við góða stjórnarhætti.</p>  |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Hlutverk stjórnar</b></p>                 | <p>Eitt grundvallar atriði samþykkt er að kveða á um hlutverk, umboð og ábyrgð stjórnar innan umboðskeðju.</p> <p>Vísast nánar til umfjöllunar um hlutverk ársfunda að framan varðandi mismunandi útfærslur á hlutverki, umboði og ábyrgð stjórnar eftir því hvernig aðild sveitarfélaga er háttað.</p> <p>Þá er einnig rétt að hafa í huga hvort og þá hvaða stjórnarhættir stjórnar þurfa samþykki ársfundar.</p>   |
| <p><b>Úthlutunarnefnd uppbyggingarsjóðs</b></p> | <p>Þar sem úthlutunarnefnd uppbyggingarsjóðs gegnir mikilvægu hlutverki við innleiðingu sóknaráætlunar viðkomandi landshluta og ber ábyrgð á úthlutun verulegra fjármuna ár hvert, er einkar mikilvægt að stjórnarhættir úthlutunarnefndar séu ítarlegir, skýrir og gegnsæir. Staða þeirra innan umboðskeðju landshlutasamtaka er einnig mikilvægt að útfæra í samþykktum.</p> <p>Við útfærslu stjórnarháttanna skipta því fjölmargir þættir máli s.s.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skipan, fjöldi, skipunartími</li> <li>• Hlutverk, umboð og ábyrgð</li> <li>• Stjórnarhættir sem eiga heima í samþykktum</li> <li>• Stjórnarhættir sem úthlutunarnefnd útfærir nánar í starfsreglum sínum</li> <li>• Greiðsla þóknunar og kostnaðar</li> </ul> <p>Þá er mikilvægt að skilgreina hvað af framangreindum ákvörðunum og útfærslum heyra undir ársfund, hvað heyrir undir stjórn og hvað úthlutunarnefnd sjálfri er frjálst að útfæra.</p> |
| <p><b>Undirnefndir</b></p>                      | <p>Nokkur hefð er fyrir því að útfæra stjórnareiningar sem hafa afmörkuð hlutverk innan landshlutasamtaka. Slíkar stjórnareiningar þurfa rétt eins og aðrar stjórnareiningar að hafa skýrt hlutverk, umboð og ábyrgð – sem og stöðu innan umboðskeðju.</p> <p>Vísast nánar til umfjöllunar um hlutverk úthlutunarnefndar uppbyggingarsjóðs varðandi þá stjórnarhætti sem mikilvægt er að útfæra í samþykktum.</p>   |

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Framkvæmdastjóri</b>             | <p>Eins og hjá öðrum stjórnareiningum landshlutasamtaka þurfa hlutverk, umboð og ábyrgð framkvæmdastjóra að vera skýrt afmörkuð í samþykktum.</p> <p>Í takt við góða stjórnarhætti ætti jafnframt að kveða á um að stjórn geri starfslýsingu fyrir framkvæmdastjóra þar sem nánar er kveðið á um störf hans og afmörkun gagnvart stjórn.</p> <p>Vísast til þess sem að framan greinir varðandi ársfund, stjórn, úthlutunarnefnd uppbyggingarsjóðs og undirnefndir.</p> |
| <b>Almennt hæfi</b>                 | <p>Í ljósi þeirra hagsmuna sem tengjast starfsemi landshlutasamtaka og fjallað er um í kafla 2 er rétt að gera lágmarks kröfur um almennt hæfi þeirra sem gegna trúnaðarstörfum fyrir landshlutasamtök.</p>  |
| <b>Árgjöld og fjárhagsáætlun</b>    | <p>Lágmarks ákvæði um rekstur og fjárhag landshlutasamtaka þurfa að vera útfærð í samþykktum, s.s. varðandi sjálfstæði fjárhags, fjárhagsáætlun, fjárframlög aðila og ráðstöfun hagnaðar eða taps.</p>   |
| <b>Ársreikningar og endurskoðun</b> | <p>Í ljósi þeirra hagsmuna sem tengjast starfsemi landshlutasamtaka og fjallað er um í kafla 2 er rétt að gera kröfu í samþykktum um að landshlutasamtök geri ársreikninga í samræmi við lög um ársreikninga nr. 3/2006 og að löggiltur endurskoðandi endurskoði reikninga þeirra.</p>   |
| <b>Úrsögn</b>                       | <p>Samþykktir þurfa að kveða á um hvernig úrsögn úr landshlutasamtökum er háttað, s.s. hvernig tilkynna skal um úrsögn, hvenær hún tekur gildi, hvernig farið skuli með ógreidd fjárframlög viðkomandi reikningsárs og hver réttindi eða skuldbindingar úrsagnarsveitarfélags standa gagnvart eigin fé.</p>  |
| <b>Slit</b>                         | <p>Í samþykktum landshlutasamtaka þarf að kveða á um slit þeirra, s.s. hvernig slík ákvörðun er tekin, hvernig farið skuli með eigið fé og hvernig slit skulu framkvæmd.</p>   |
| <b>Breytingar á samþykktum</b>      | <p>Að lokum er nauðsynlegt að í samþykktum sé að finna ákvæði um hvernig þeim verður breytt.</p>   |

## 7. Lokaorð

Mikil vakning hefur orðið undanfarin rúman áratug um mikilvægi lögboðinna og góðra stjórnarháttanna. Fjöldmörg dæmi í kringum alþjóðlega fjármálakrísu, og reyndar alla tíð síðan, tala sínu máli þar sem stjórnun og ákvarðanatöku hafa farið alvarlega úrskeiðis. Oftar en liggja að baki óljósar skilgreiningar á hlutverkum, umboði, ábyrgð einstakra stjórnareininga - og þar með upplýsingagjöf og eftirliti. Fastir fylgifyrirlitir eru síðan gjarnan vinnubrögð sem skorta skýrt og vandað ferli við ákvarðanatöku.

Fyrirbyggjandi aðgerðir felast fyrst og fremst í skýrum lagaramma, vel útfærðum samþykktum þar sem hlutverk, umboð og ábyrgð eru skýrt skilgreind, ásamt virkri innleiðingu og eftirliti. Þannig endurspeglar formlega skráðir stjórnarhættir skýrt og skilvirkt skipulag og verklag – sem nýtist raunverulega þegar reynir á - s.s. ef ákvarðanatöku er vandasöm, hagsmunir skarast eða mistök hafa átt sér stað.

