

Minnisblað til sveitarstjórnar Hrunamannahrepps

GB STJÓRNSÝSLURÁÐGJÖF 16. MAÍ 2024

Breytingar á samþykktum UTU

Til afgreiðslu á fundi sveitarstjórnar Hrunamannahrepps 16. maí nk. er mál er varðar breytingar á samþykktum fyrir Umhverfis- og tæknisvið Uppsveita bs. (UTU). Markmið breytingar er að formfesta ákvörðun sveitarfélaganna á starfssvæði UTU um að fela byggðasamlaginu rekstur seyruverkefnis.¹

Ekki er tilefni til ábendinga um atriði sem snúa að þeirri breytingu samþykktanna, sbr. einkum 3. tl. 3. gr. og B., C. og D. liði 7. gr., ásamt Viðauka 3.

Í tengslum við þessar breytingar hefur sveitarstjóri Hrunamannahrepps óskað eftir álitum undirritaðs á því fyrirkomulagi að aðildarsveitarfélög UTU feli byggðasamlaginu meðferð skipulagsmála. Í því felst annars vegar að hjá UTU starfar skipulagsfulltrúi sem starfrækir lögbundin verkefni skipulagsfulltrúa, sbr. einkum 2. tl. 3. gr. og Viðauka 2. Hins vegar tilnefna aðildarsveitarfélögin einn aðalmann og annan til vara í stjórn UTU sem jafnframt er sameiginleg skipulagsnefnd fyrir aðildarsveitarfélögin, sbr. 9. gr. og er kjörtímabil stjórnar og skipulagsnefndar það sama og sveitarstjórna. Kjörgengir eru aðalmenn í sveitarstjórnnum aðildarsveitarfélaganna.

Almennt um stjórnýslu skipulagsmála og heimild til samvinnu

Dæmi um samvinnu sveitarfélaga um skipulagsmál

Algennt er að sveitarfélög eigi með sér samstarf um skipulagsmál. Þekkt dæmi er m.a. að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa falið SSH að starfrækja svæðisskipulagsnefnd. Almennt er þó samstarf sveitarfélaga um gerð svæðisskipulags tímabundið verkefni frekar en viðvarandi rekstrarverkefni. Um málsmeðferð við gerð svæðisskipulags gilda ákvæði IV. kafla sömu laga. Ákvörðun um skipun svæðisskipulagsnefndar felur ekki í sér valdframsals af hálfu sveitarstjórna heldur er um að ræða lögbundið fyrirkomulag.

Fjögur sveitarfélög í Eyjafirði starfrækja sameiginlegt embætti, Skipulags- og byggingarfulltrúaembætti Eyjafjarðar bs. Hvert þeirra sveitarfélaga starfrækir þó skipulagsnefnd fyrir sitt sveitarfélag. Fyrir sameiningu Skútustaðahrepps og Þingeyjarsveitar starfræktu þau sveitarfélög sameiginlegan skipulags- og byggingarfulltrúa en starfræktu hvort sína skipulagsnefnd. Lengst hefð er þó fyrir samvinnu sveitarfélaga um skipulagsmál í uppsveitum Árnessýslu, sem nú nær einnig til Flóahrepps og Ásahrepps.

¹ Þar sem vísað er til einstakra ákvæða samþykktanna fyrir UTU er átt við skjal með innfærðum breytingum vegna seyruverkefnis.

Lagaheimildir til samvinnu

Í 4. mgr. 6. gr. skipulagslaga segir að sveitarfélög geti haft samvinnu við nágrannasveitarfélög um kosningu skipulagsnefnda og ráðningu skipulagsfulltrúa, sbr. 7. gr.

Í 1. mgr. 9. gr. laganna segir síðan að sveitarstjórnir sem ákveða að gert skuli svæðisskipulag skuli koma á fót svæðisskipulagsnefnd sem hafi það hlutverk að vinna tillögu að svæðisskipulagi. Tveir fulltrúar frá hverju sveitarfélagi sitja í nefndinni nema sveitarfélögin ákveði annað. Fundargerðir svæðisskipulagsnefndar eru sendar hlutaðeigandi sveitarstjórnnum en samþykki allra sveitarstjórna þarf fyrir skipulagsákvörðunum nefndarinnar, svo sem um samþykkt skipulagstillögu til auglýsingar og endanlega samþykkt svæðisskipulags, sbr. 3. mgr. 9. gr. skipulagslaganna.

Í skipulagslögum er ekki kveðið á um hvernig formi samvinnu skuli háttað, aðeins er kveðið á um að sveitarfélög hafi heimildir til að kjósa sameiginlega skipulagsnefnd og skipulagsfulltrúa, sbr. 4. mgr. 6. gr. skipulagslaga. Af því má leiða að reglum sveitarstjórnarlaga skuli fylgt um samvinnuna. Rekstrarfyrirkomulagið byggðasamlag uppfyllir þær kröfur vel.

Frekari sjónarmið út frá markmiðum skipulagslaga

Gjarnan er sagt að skipulagshlutverkið sé einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga². Í 1. gr. skipulagslaga segir að markmið laganna sé meðal annars að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þar sem réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þó að hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, og að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana með því að veita honum tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð áætlanna.

Spyrja má hvort sveitarstjórnnum sé ekki nokkur vandi á höndum að vinna að framangreindum markmiðum ef stjórnsýsla skipulagsmála er að stórum hluta komin út fyrir sveitarfélagið sjálft. Einnig má spyrja hvort kjörnir fulltrúar hafi nægilega aðkomu að mótun áherslna sem varða framtíðarskipulag sveitarfélagsins, þótt vitaskuld séu almennt til staðar tækifæri til að haga undirbúningi þannig að sjónarmið sveitarstjórna fái sem mest vægi.

Tengt þessari vangaveltu má benda á skýringar við tillögu að landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2028, sem samþykkt var 14. maí sl., þar sem rætt er um framtíðaráskoranir í skipulagsmálum:

*Sveitarfélögin – Landshlutar.*³

Í landsskipulagsstefnu eru sett fram leiðarljós um áherslur í skipulagsmálum til útfærslu í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Það er síðan á valdi hvernar sveitarstjórnar að útfæra hvernig hún telur eiga við að vinna úr þeirri stefnu innan sinnar skipulagslögsögu og í samvinnu við önnur sveitarfélög þegar þannig háttar til. Í ákveðnum tilvikum kann landsskipulagsstefna þó að setja

² Sjá grein 1.5 í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2022-2026: Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða.

³ Þingskjal 621-535. mál á 154. löggjafarþingi 2023-2024: [0621.pdf \(althingi.is\)](#)

nýjar kröfur á sveitarfélög varðandi gagnaöflun og áherslur í skipulagsvinnu. Þetta getur t.d. átt við um þá áherslu varðandi landnotkun í dreifbýli að varðveita gott landbúnaðarland til að stuðla að fæðuöryggi og greina hvaða svæði geta hentað fyrir landnotkun í þágu kolefnisbindingar og vindorkuframleiðslu. Einnig eru sett fram nýmæli um að landslagsgreining verði lögð til grundvallar í skipulagi til að efla þau gæði sem felast í landslagi, náttúrulegu og byggðu umhverfi. Þannig verði gætt að fjölbreyttu og verðmætu landslagi við skipulagsgerð og vandað til staðarvals og hönnunar mannvirkja og byggðar. Settar eru fram aðgerðir sem miða að því að útvega sveitarfélögum til þess bær verkfæri ásamt bestu fáanlegu gögnum hverju sinni, sem mun draga úr kostnaðaráhrifum þessara krafna.

Mögulegur lýðræðishalli á núverandi fyrirkomulagi

Í umræðu um framtíð sveitarstjórnarstigsins og ókosti núverandi sveitarfélagaskipunar er gjarnan nefnt það markmið að fækka samstarfsverkefnum sveitarfélaga en þó einkum verkefna sem fela í sér valdframsál.⁴

Slík orðræða í opinberri stefnumótun gefur sveitarstjórnnum tilefni til að staldra við, skoða fyrirkomulag samstarfsverkefna og mögulega leita leiða til að fækka þeim eða finna leiðir til að draga úr svonefndum lýðræðishalla, sem gjarnan er nefndur í sömu andrá og samvinnuverkefni sveitarfélaga. Ekki er fullvíst að nægilega gagnrýnin orðræða hafi legið til grundvallar þegar samvinna var komið á fót og einnig er óvíst að við stofnun samstarfsverkefnis hafi sveitarstjórnir séð fyrir sér að samstarf yrði með sem næst óbreyttu sniði áratugum síðar. Óhætt er að fullyrða að umfang verkefna sveitarfélaga í skipulagsmálum hefur aukist mjög, bæði hvað varðar fjölda mála og flækjustig, sem m.a. hlýst af þróun lagaumhverfis skipulagsmála.

Þegar horft er til þeirrar umgjáðar sem birtist í samþykktum UTU felst augljós lýðræðishalli í því að í stjórn byggðasamlagsins, sem jafnframt er skipulagsnefnd, veljiist aðeins einn fulltrúi úr hverri sveitarstjórn. Aðkoma minnihluta í sveitarstjórnnum að umfjöllun um skipulagsmál verður fyrir vikið mun minni en ef kosin væri með hlutfallskosningu þriggja eða fimm manna skipulagsnefnd í viðkomandi sveitarfélagi eða ef sveitarstjórn fer sjálf með verkefni skipulagsnefndar. Til samanburðar má benda á að minnihluta er almennt tryggð bein aðkoma að vinnu svæðisskipulagsnefnda, þar sem hvert sveitarfélag tilnefnir tvo fulltrúa.

Undirritaður er ekki nógu vel kunnugur fyrirkomulagi skipulagsmála á starfssvæði UTU til að geta lagt dóm á það hvort sveitarfélögin hafi fundið fullnægjandi leiðir til að vega á móti þessum lýðræðishalla. Markviss upplýsingagjöf, samráð við viðkomandi sveitarstjórnir, stefnumótun sveitarstjórnanna sjálfra og fleiri möguleg verkfæri gætu þannig virkað til mótvægis, svo fáein dæmi séu nefnd. En jafnvel þótt gætt sé að slíkum þáttum hlýtur að skorta verulega á að aðkoma kjörinna fulltrúa að skipulagsmálum sé jafn mikil og tíðkast almennt í öðrum sveitarfélögum, því í raun er það aðeins einn kjörinn fulltrúi frá hverju sveitarfélagi sem tekur þátt í fundum skipulagsnefndar og á á þeim vettvangi í beinum samskiptum við skipulagsfulltrúa. Sá sveitarstjórnarmaður er

⁴ Eitt af fjölmörgum dæmum um þessa umræðu er Hvítbók um málefni sveitarfélaga, sem kynnt var í samráðsgátt 2023: [Samráðsgátt | Mál: S-72/2023 \(island.is\)](https://www.island.is/samradsgatt/2023/Mal-S-72/2023)

þar með í yfirburðastöðu gagnvart öðrum sveitarstjórnarfulltrúum við afgreiðslu mála í sveitarstjórn.

Annar mögulegur veikleiki, sem má líklega einnig kalla lýðræðishalla, og undirritaður telur fljótt á litið vandasamt að bregðast við, er hvernig sveitarstjórnir eiga að geta sýnt nægilegt frumkvæði í stefnumarkandi ákvörðunum og eftirfylgd með áherslum í aðalskipulagi ef skipulagsmál eru falin stjórnvaldi sem er utan stjórnarsýslu sveitarfélagsins.

Ábendingar til umræðu

1. Ef vilji sveitarstjórnar Hrunamannahrepps er sá að endurskoða núverandi fyrirkomulag samvinnu á vettvangi UTU þarfnast það að sjálfsgöðu frekari skoðunar hvernig staðið yrði að þeim breytingum.
2. Eðlilegt fyrsta skref væri að kanna afstöðu aðildarsveitarfélaga UTU um hvort þau séu á sama máli. Ef sú reynist vera raunin væri hægt að vinna að breytingum á stjórnarsýslu í sátt við aðildarsveitarfélögin. Hve umfangsmikil sú vinna mun reynast veltur á því hvort einungis sé verið að horfa til þess að skipulagsnefndir verði framvegis starfræktar í hverju sveitarfélaga. Vel ætti að vera mögulegt að útfæra breytingar þannig að UTU starfræki áfram embætti skipulagsfulltrúa sem vinni með hverri og einnig skipulagsnefnd, í stað sameiginlegrar skipulagsnefndar.
3. Reynist ekki vera hljómgrunnur fyrir því hjá öðrum aðildarsveitarfélögum að hverfa frá því að starfrækja sameiginlega skipulagsnefnd getur reynt á ákvæði samþykktanna um breytingar og eftir atvikum útgöngu Hrunamannahrepps úr byggðasamlaginu, sbr. 18. og 19. gr. samþykktanna.
4. Varðandi tímaramma breytinga þarf að horfa til samþykktu UTU. Væntanlega væri um að ræða breytingu á samþykktum, sbr. 19. gr., frekar en úrgöngu sbr. 20. gr., en í síðarnefndu greininni er vísað til 95. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem eru m.a. ákvæði um tíma sem getur þurft að líða áður en úrsögn tekur gildi. Í 19. gr. er kveðið á um að öll aðildarsveitarfélög þurfi að samþykkja breytingar sem gerðar eru á samþykktinni.
5. Að lokum skal tekið fram að ef sveitarstjórn vill skoða frekar mögulegar breytingar á samþykktinni hvað varðar stjórnarsýslu skipulagsmála þarf það ekki endilega að tefja staðfestingu á þeim breytingum sem nú eru lagðar til vegna seyruverkefnisins.

Reykjavík 16. maí 2024

Guðjón Bragason

GB Stjórnarsýsluráðgjöf slf.