



Leiðbeiningar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins vegna samvinnu sveitarfélaga, í samræmi við 1. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

í máli nr. SRN17120082

1. Málsvik

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið ákvað á grundvelli eftirlitshlutverks síns með stjórnarsýslu sveitarfélaga, að taka til skoðunar samninga um samstarf sveitarfélaga. Með bréfi til allra sveitarfélaga, dags. 25. janúar 2018, óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum um alla samstarfssamninga sem sveitarfélögin eiga aðild að og starfað er eftir, sem og afritum af slíkum samningum. Var þá átt við samninga um byggðasamlög, samninga um starfrækslu verkefna sem styðjast við ákvæði 96. gr. sveitarstjórnarlaga og aðra samstarfssamninga. Tók ráðuneytið m.a. annars til skoðunar hvort eldri samningar hafi verið endurskoðaðir með hliðsjón af nýjum og strangari kröfum sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, en samkvæmt 6. tl. bráðabirgðaákvæðis I við lögina átti þeirri endurskoðun að vera lokið 15. október 2014.

Þá óskaði ráðuneytið eftir áliti sveitarstjórna á því hvort endurskoða þurfi ákvæði sveitarstjórnarlaga um samstarf sveitarfélaga og þá að hvaða leyti. Markmið gagnaöflunarinnar var að afla heildstæðra upplýsinga um þá samninga sem starfað er eftir í samstarfi sveitarfélaga um land allt og leggja mat á hversu vel þeir samræmast kröfum sem gerðar eru til slíkra samninga í lögum. Fyrsta bréf ráðuneytisins var dagsett 25. janúar 2018 og bárust upplýsingar frá tæplega 30 sveitarfélögum fyrir lok maí sama ár. Fyrirspurnin var ítrekuð í maí og aftur í júlí með bréfi til þeirra sveitarfélaga sem áttu eftir að skila. Alls bárust ráðuneytinu upplýsingar um tæplega 200 samninga og hefur ráðuneytið lokið yfirferð sinni á nefndum samningum.

2. Eftirlitshlutverk samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins

Í XI. kafla sveitarstjórnarlaga er kveðið á um eftirlit samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins með stjórnarsýslu sveitarfélaga. Í 109. gr. kemur fram að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli hafa eftirlit með því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Eftirlit ráðherra tekur einnig til byggðasamlaga sem og til annarra aðila að því leyti sem þeim hefur verið falið að sinna stjórnarsýslu á vegum sveitarfélags, samkvæmt heimild í sveitarstjórnarlögum og öðrum lögum. Samkvæmt 1. mgr. 112. gr. ákveður ráðuneytið sjálft hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnarsýslu sveitarfélags sem lýtur eftirliti þess. Þá kemur fram í 1. tl. 2. mgr. 112. gr. að ef ráðuneytið tekur mál til meðferðar að eigin frumkvæði, getur það m.a. gefið út leiðbeiningar um túlkun laga eða stjórnarsýslu sveitarfélaga að öðru leyti.

Yfirferð ráðuneytisins leiddi í ljós að margir samningar sveitarfélaga sem fela í sér samvinnu eru ekki í samræmi við þær lagakröfur sem IX. kafli sveitarstjórnarlaga gerir. Algengt er að

ekki sé kveðið á um öll þau atriði sem þurfa að koma fram í samningunum, verkefni sem samningarnir taka til eru ekki nægilega afmörkuð eða samstarf sveitarfélaga byggir ekki á réttu formi. Í ljósi þessa, telur ráðuneytið ástæðu til að taka málið til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 1. tl. 1. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga og gefa út leiðbeiningar um þær kröfur sem löggin gera til samninga sem fela í sér samvinnu sveitarfélaga.

Í leiðbeiningum ráðuneytisins er fjallað um formskilyrði sveitarstjórnarlaga vegna samvinnu sveitarfélaga auk þess sem þær fela í sér greiningu á nokkrum álitaeftum sem tengjast samvinnu sveitarfélaga. Ráðuneytið mun í kjölfarið fara fram á það við hvert og eitt sveitarfélag að tilteknir samningar um samvinnu þeirra með öðrum sveitarfélögum verði komið í lögumtætt horf. Mun það ráðast af svörum hvers sveitarfélags fyrir sig hvort að ráðuneytið telji ástæðu til að taka stjórnarsýslu þeirra að þessu leyti til frekari umfjöllunar.

3. Almennt um samvinnu sveitarfélaga

3.1 Skilyrði samvinnu sveitarfélaga

Á grundvelli núgildandi sveitarstjórnarlaga er sveitarfélögum frjálst að hafa samvinnu sín á milli um starfrækslu ýmissa verkefna, sbr. 1. mgr. 92. gr. laganna. Frjálsri samvinnu sveitarfélaga er hins vegar sett ákveðin skilyrði og takmörk, enda felur slík samvinna í sér frávik frá meginreglu sveitarstjórnarréttar um að sveitarfélög séu staðbundin stjórnvöld sem eru eingöngu valdbær í málefnum sem undir þau heyra innan staðarmarka þeirra.

Grundvallarskilyrði fyrir því að sveitarfélögum sé heimilt að vinna saman að tilteknum verkefnum er að lög eða eðli máls mæli því ekki í mót, sbr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum, er sérstaklega tekið fram að augljóst sé að ekki sé gert ráð fyrir að sveitarfélög geri með sér samning um heildarrekstur sveitarfélaga, eða samrekstur þeirra að mjög stórum hluta, enda má telja að sé sveitarfélagi þörf á samvinnu í slíkum mæli sé að sama skapi brostin forsenda fyrir tilvist sveitarfélagsins sem sjálfstæðs stjórnvalds.

Þetta skilyrði er útfært frekar í 2. másl. 1. mgr. 92. gr. nefndra laga en þar kemur fram sú regla að samningar sveitarfélaga um samstarf *geta ekki falið í sér framsal á valdi til fullnaðarafgreiðslu mála til aðila utan sveitarfélags ef sveitarstjórn er óheimilt að framselja slíkt vald til aðila innan sveitarfélagsins, nema fyrir því sé sérstök lagaheimild.* Í þessu felst takmörkun á því að sveitarfélög framselji lögbundið hlutverk sitt öðrum sveitarfélögum.

Þær reglur sem gilda um heimildir sveitarfélaga til að framselja vald til fullnaðarafgreiðslu mála innan sveitarfélags er að finna í 42. gr. sveitarstjórnarlaga. Í ákvæðinu er kveðið á um að stjórn sveitarfélags sé heimilt að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála *sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins.* Leggja þarf því sjálfstætt mat á það hverju sinni hvort um sé að ræða málefni sem varða verulega fjárhag sveitarfélags. Rétt er að taka fram að í þeim tilvikum sem kveðið er á um sérstaka heimild sveitarfélaga til samvinnu í sérlægum, er sveitarstjórn þó heimilt að gera samning um samvinnu þrátt fyrir að um sé að ræða verulegan fjárhag sveitarfélags. Hér má nefna sem dæmi 45. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008 sem kveður á um samvinnu sveitarfélaga við rekstur grunnskóla.

3.2 Sérstakar kröfur til samvinnu sveitarfélaga

Annað grundvallarskilyrði sveitarstjórnarlaga um samvinnu sveitarfélaga er að finna í 93. gr. laganna. Í ákvæðinu kemur fram að ef samvinna sveitarfélaga felur í sér verkefni þar sem kemur til greina, eða máli verður lokið, með töku ákvörðunar um rétt eða skyldu manna, skv. 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, verður samvinna sveitarfélaga að vera:

- (1) í formi byggðasamlags,
- (2) í formi samnings þar sem eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annarra eða
- (3) á grundvelli sérstakrar lagaheimildar.

Sveitarfélögum er því ekki heimilt að gera með sér almennan samning um samvinnu sín á milli ef í verkefninu felst framsal á töku stjórnvaldsákvæðana. Með stjórnvaldsákvörðun er átt við ákvörðun stjórnvalds í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga, sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli.

Byggir reglan á því að við meðferð slíkra mála er sérstök ástæða til að huga að réttaröryggi borgaranna og brýnar ástæður fyrir því að samstarf sveitarfélaga á slíkum sviðum sé í skýrum farvegi. Þegar lagt er mat á hvort að verkefnið felur í sér vald til töku stjórnvaldsákvæðana þarf því eðli málsins samkvæmt að greina í hverju verkefnið felst og líta til almennra sjónarmiða sem gilda um hvaða ákvarðanir teljast vera stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnsýsluréttar (sjá hér til hliðsjónar m.a Páll Hreinsson. Stjórnsýsluréttur málsmeðferð. Reykjavík, 2013, bls. 89-166).

Í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum eru nefnd dæmi í skýringum við 93. gr. sveitarstjórnalaga um hvaða verkefni fela í sér töku stjórnvaldsákvæðana. Þar eru nefndar ákvarðanir um aðstoð samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, valdbeiting á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga, ákvarðanir á sviði eldvarnaeftirlits og um útgáfu byggingarleyfa. Einnig eru nefnd verkefni eins og rekstur grunn- og leikskóla, enda verður ekki séð að með öllu verði skilið á milli daglegs reksturs slíkra stofnana og þeirra ákvæðana sem þeim rekstri tengjast og falla í flokk stjórnvaldsákvæðana. Sérstaklega á það við um grunnskóla, þar sem m.a. eru teknar ákvarðanir um aðgang að skólum, einkunnir, agaviðurlög o.fl., enda er réttur og skylda til grunnskólagöngu lögbundinn.

Er því beint til sveitarfélaga að fram fari ítarleg greining á eðli þeirra verkefna sem sveitarfélög hyggjast vinna í samstarfi sín á milli í hverju tilviki fyrir sig og lagt mat á hvort að í þeim felist ákvarðanir um rétt og skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Hér er fjallað um þrjú tilvik þar sem sérstaklega þarf að huga að því hvort að verkefni felur í sér framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvæðunar.

3.2.1 Stjórnvaldsákvæðanir sem beinast að starfsmönnum

Þegar mat er lagt á hvort að verkefni sem sveitarfélög hyggjast vinna í samvinnu felur í sér vald til töku stjórnvaldsákvæðana, ber að athuga að ákvarðanir sem beinast að starfsmönnum verkefnisins kunna að vera stjórnvaldsákvæðanir í skilningi stjórnsýslulaga. Samkvæmt stjórnsýslulögum teljast ákvarðanir um ráðningu opinberra starfsmanna, laun þeirra frá störfum og ákvarðanir um að beita slíkum starfsmönnum stjórnsýsluviðurlögum, vera stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga.

Getur niðurstaðan því verið sú, að þó verkefni feli almennt ekki í sér töku stjórnvaldsákvæðana sem beinast að borgurum, þá ber engu að síður að færa samstarf sveitarfélaga í form byggðasamlags eða að eitt sveitarfélag taki að sér verkefnið, *ef það felur í sér umsjón með starfsmannahaldi opinberra starfsmanna, svo sem ráðningu þeirra eða laun frá störfum.*

Til leiðbeiningar má benda á að að starfsmenn sveitarfélaga sem taka laun samkvæmt kjarasamningi sem fellur undir lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, teljast almennt vera opinberir starfsmenn sem heyra undir stjórnsýslulög, sbr. m.a. Hrd. 2000:3757. Starfsmenn sem taka laun eftir kjarasamningum sem falla ekki undir lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna teljast á sama hátt ekki opinberir starfsmenn í þessum

skilningi, sbr. m.a. Hrd. 1996:3563 (sjá til hliðsjónar m.a. Páll Hreinsson. Stjórnsýsluréttur málsmeðferð. Reykjavík, 2013, bls. 132-139).

3.2.2 Gjaldskrár

Almennt er litið svo á að stjórnvaldsfyrirmæli teljist ekki vera stjórnvaldsákvörðanir þar sem þær beinast að ákveðnum hópi manna. Þrátt fyrir það hefur verið talið að almennt stjórnvaldsfyrirmæli kunni í einstaka tilvikum að teljast stjórnvaldsákvörðun gagnvart tilteknum aðilum, einkum við þegar stjórnvaldsfyrirmæli hafa öll einkenni stjórnvaldsákvörðunar gagnvart tilteknum aðila eða aðilum eða að slíkt verði að öðru leyti ráðið af viðkomandi lagagrundvelli. Einnig má nefna að ákvarðanir sem stjórnvöld taka á grundvelli einokunarstöðu sinnar um að veita tiltekna þjónustu, kunna að teljast stjórnvaldsákvörðanir þar sem þá er ríkari þörf fyrir almenning að sambærilegar reglur og stjórnsýslulögin gildi um mikilvæga þjónustustarfsemi. Sem dæmi hefur ráðuneyti sveitarstjórnarmála m.a. komist að því í úrskurðum sínum að álagning vatnsgjalds skv. gjaldskrá sé stjórnvaldsákvörðun.

3.2.3 Þjónustustarfsemi

Almennt telst hefðbundin þjónustustarfsemi ekki vera stjórnvaldsákvörðun. Hins vegar þarf að hafa í huga að yfirleitt hefst þjónustustarfsemi með ákvörðun sem varðar réttindi þess sem þjónustunnar nýtur. Ákvörðun þess efnis að aldraður maður skuli njóta heimahjúkrunar telst þannig vera stjórnvaldsákvörðun en þjónustan sjálf telst almennt þjónustustarfsemi. Hið sama á við þegar ákvörðun er tekin um aðgang að úrræðum sem kunna að fela í sér úthlutun á takmörkuðum gæðum, t.d. húsnæði, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9164/2016. Þegar vafi leikur á hvort að flokka beri ákvörðun sem stjórnvaldsákvörðun eða þjónustustarfsemi verður að líta til þess hvort ákvörðunin líti fyrst og fremst að útfærslu og framkvæmd þjónustunnar eða hvort ákvörðunin er fremur lagalegs eðlis og snertir réttarstöðu notanda þjónustunnar. Í vafatilvikum verður að líta til þess hversu veigamikil réttindi ákvörðun snertir (sjá til hliðsjónar m.a. Páll Hreinsson. Stjórnsýsluréttur málsmeðferð. Reykjavík, 2013, bls. 154-158).

4. Form á samvinnu sveitarfélaga

Samkvæmt 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga skal samvinna sveitarfélaga ávallt grundvallast á samningi viðeigandi sveitarfélaga en formkröfur slíkra samninga ráðast af því hvort að samstarfið feli í sér framsal á töku stjórnvaldsákvörðana. Segja má að IX. kafli sveitarstjórnarlaga geri ráð fyrir að form á samvinnu sveitarfélaga geti verið með eftirfarandi hætti:

- (1) Almennur samningur um samvinnu tveggja eða fleiri sveitarfélaga sem er ekki í formi byggðasamlags eða samnings þar sem eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög.
- (2) Í formi byggðasamlags.
- (3) Samningur um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög.
- (4) Samvinna á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum.

Verður hér gert grein fyrir þeim formskilyrðum sem þurfa að koma fram í samningum sveitarfélaga um samvinnu í hverju tilviki fyrir sig.

4.1 Almennir samningar um samvinnu sveitarfélaga

Almennir samningar sveitarfélaga þurfa að uppfylla þau lágmarksformskilyrði sem 2. mgr. 92. gr. kveður á um, ef ítarlegri ákvæði er ekki að finna í lögum. Samkvæmt ákvæðinu eru þau lágmarksatriði sem fram þurfa að koma eftirfarandi:

- Form samvinnu, t.d. ef samvinna fer fram í formi einkaréttarlegs félags eða sjálfseignarstofnunar.
- Hvernig ákvarðanatöku er háttað.
- Slit samvinnu.
- Fjárhagsleg atriði.
- Staðfesting sveitarstjórnar.

Hér er um að ræða lágmarkskröfur sem allir samningar um samstarf sveitarfélaga verða að uppfylla, þó þeir feli ekki í sér framsal valds í skilningi 93. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá þarf að gera ákveðnar skýrleikakröfur til slíkra samninga sem og um valdmörk þeirra. Það sem einnig skilur á milli almennra samninga um samvinnu sveitarfélaga og samninga um byggðasamlag eða samninga þar sem einu sveitarfélagi er falið verkefni annars, er að almennir samningar um samstarf sveitarfélaga öðlast gildi við staðfestingu viðkomandi sveitarstjórna, en ekki viðeigandi ráðuneytis.

4.2 Byggðasamlög

Samningar um byggðasamlög fara eftir 94. og 95. gr. sveitarstjórnarlaga og eru formskilyrði slíkra samninga talin þar upp með skýrum hætti. Byggðasamlag er hluti af hinu opinbera og tilheyrir sveitarstjórnarstiginu en er á sama tíma sérstakt félagaform og er því sjálfstæður lögaðili. Í 3. mgr. 94. gr. er í átta tölulíðum fjallað um þau atriði sem fram skulu koma í samningi um byggðasamlag. Í 1. mgr. 95. gr. eru frekari skilyrði sett fyrir því hvað skuli koma fram í slíkum samningi en í 2.- 5. mgr. greinarinnar eru ákvæði um úrgöngu sveitarfélags úr byggðasamlagi og slit samlags.

Við yfirferð ráðuneytisins kom í ljós að verulegur fjöldi samninga sveitarfélaga um byggðasamlög uppfylla ekki skilyrði 94. og 95. gr. sveitarstjórnarlaga. Meðal þess sem helst er ábótavant er að ekki er fjallað um öll þau atriði sem fram skulu koma í slíkum samningum, umboð stjórnar er oft ekki í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga og þá eru jafnvel dæmi um að ekki hefur verið óskað eftir staðfestingu viðkomandi ráðuneytis á samningum sem fela í sér framsal valds til töku stjórnvaldsákvæðanna.

Telur ráðuneytið ástæðu til að reifa þau atriði sem skulu koma fram í samningi um byggðasamlag, ásamt því að fjalla um nokkur sjónarmið sem eiga við um einstök atriði:

- Skammstöfunin bs. eða orðið byggðasamlag skal vera í heiti samlags (2. mgr. 94. gr.).
- Heiti bs., eignarhluti sveitarfélaga, verkefni og valdheimildir (1. tl. 3. mgr. 94. gr.).

Eitt mikilvægasta atriðið í samningum sveitarfélaga um byggðasamlög er tilfærsla valdheimilda. Lýsa þarf með nákvæmum hætti hvaða valdheimildir það eru sem færast frá viðkomandi sveitarfélögum til samstarfsaðilans.

- Stjórnarkjör, fjöldi stjórnarmanna, kjörtímabil og varafulltrúar (2. tl. 3. mgr. 94. gr.).

Kjör til stjórnar byggðasamlags getur annað hvort farið fram á aðalfundi byggðasamlags eða á grundvelli tilnefninga sveitarstjórna einstakra aðildarsveitarfélaga og þarf að koma fram með skýrum hætti í samningi um byggðasamlag hvor leiðin er farin. Ef kjör til

stjórnar fer fram á aðalfundi byggðasamlags skulu í samningi um byggðasamlag einnig vera viðeigandi ákvæði um aðalfund byggðasamlagsins, sbr. 5. mgr. 94. gr.

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir að 2. másl. 5. mgr. 94. gr. geri ráð fyrir að ekki þurfi að fara fram aðalfundur byggðasamlags, þá mæla mikilvæg félagaréttarleg og lýðræðisleg sjónarmið með því að mati ráðuneytisins að kveðið sé á um aðalfund í stofnsamningi eða samþykktum byggðasamlags, svo kjörnir fulltrúar sveitarfélaganna sem standa að byggðasamlagi hafi færi á því að geta rætt málefni þess í sameiningu.

- Ályktunarhæfi funda og annað sem skiptir máli í því sambandi (3. tl. 3. mgr. 94. gr.).
- Umboð stjórnar til að skuldbinda sveitarfélög (4. tl. 3. mgr. 94. gr.).
- Hvenær þörf er staðfestingar sveitarstjórna á ákvörðunum stjórnar (5. tl. 3. mgr. 94. gr.).
- Heimildir til samninga við einkaaðila (6. tl. 3. mgr. 94. gr.).
- Heimildir til samninga við einstök aðildarsveitarfélög um umsjón afmarkaðra verkefna (7. tl. 3. mgr. 94. gr.).

Huga þarf sérstaklega að fjárhagslegum og reikningshaldslegum atriðum þessu tengdu, t.d. ef aðildarsveitarfélögum berast framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga vegna verkefnis sem þau vinna í sameiningu. Ávallt skal gæta þess að reikningshaldslegur aðskilnaður milli sveitarfélaga og byggðarsamlaga sé í samræmi við góðar reikningsskilavenjur og bókhaldsleg meðferð framlaga komi að fullu fram í reikningsskilum allra hlutaðeigandi aðila. Meginreglan er að heildarframlög til sveitarfélaga skulu bókfærð hjá viðeigandi sveitarfélögum þrátt fyrir að greiðslur renni beint til byggðarsamlags eða þess sveitarfélags sem fer fyrir samstarfinu.

- Úrganga úr bs., þ.á m. uppgjör aðildarsveitarfélaga, ábyrgð á skuldbindingum og rétt til innlausnar á eignarhlutum (8. tl. 3. mgr. 94. gr.).
- Umboð stjórnar skal vera í samræmi við reglur laga um fjármál sveitarfélaga (4. mgr. 94. gr.).

Tilgangur reglunnar er að tryggja að rekstur og stjórnslá byggðasamlaga verði í samræmi við hertar reglur núgildandi sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga, þar á meðal um bindandi gildi fjárhagsáætlana. Af reglunum getur m.a. leitt að byggðasamlög verði að leggja fullnægjandi grundvöll að sínum fjárhagsáætlunum nægilega snemma til þess að hægt sé að leggja þær til grundvallar við fjárhagsáætlanagerð aðildarsveitarfélaganna.

- Ráðning starfsmanna og lausn frá starfi (56. gr).

Samkvæmt 56. gr. sveitarstjórnarlaga annast framkvæmdastjóri sveitarfélags ráðningu starfsmanna nema sveitarstjórn samþykki annað í samþykkt sinni eða með almennum fyrirmælum. Í samræmi við þau sjónarmið sem 56. gr. sveitarstjórnarlaga byggir á, þarf að koma fram með skýrum hætti í samningi um byggðasamlag hvaða aðilar annast ráðningu starfsmanna þess og veitir þeim lausn frá starfi.

- Staðfesting viðkomandi sveitarstjórna.

Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 18. gr. skal sveitarstjórn hafa tvær umræður með a.m.k. einnar viku millibili um samþykktir og aðrar reglur sem samkvæmt lögum eiga að hljóta staðfestingu ráðherra.

- Ákvæði um endurskoðun á samningi, heimildir til úrsagnar úr bs. og um slit þess (1. mgr. 95. gr.).
- Staðfesting viðeigandi ráðuneytis.

Í eldri sveitarstjórnarlögum, nr. 45/1998, var ekki gert ráð fyrir að ráðuneyti sveitarstjórnarmála þyrfti almennt að staðfesta samninga um byggðasamlög en slíkt ákvæði er að finna í 93. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga. Í þessu felst m.a. þörf á staðfestingu ráðuneytisins á samningum starfandi byggðasamlaga við gildistöku sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, í síðasta lagi fyrir 15. október 2014, sbr. 6 tl. bráðabirgðarákvæðis I í sveitarstjórnarlögum.

Annað álitaefni þessu tengt er hvort að þörf sé á staðfestingu ráðuneytis á breytingum á samningi sveitarfélaga um byggðasamlag. Í ljósi þess sjónarmiðs að ráðuneytinu ber að gæta þess að samstarfið sé með þeim hætti sem lög ákveða, verður einnig að telja, að mati ráðuneytisins, að þörf sé á staðfestingu ráðuneytis ef gerðar eru breytingar á samningi sveitarfélaga um samvinnu þeirra á milli, t.d. ef byggðasamlagi eru veittar frekari heimildir til töku stjórnvaldsáskvarðana, framlenging samningsins eða breyting á verkefnum byggðasamlagsins.

Þá þarf að athuga að í sér lögum er í einhverjum tilvikum kveðið á um staðfestingu annars ráðuneytis en ráðuneytis sveitarstjórnarmála á samningi um samvinnu sveitarfélaga. Sem dæmi þá kveður 3. tl. 5. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og 2. mgr. 5. gr. laga um þjónustu við fatlað fólks með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, á um að ráðuneyti félagsmála annast staðfestingu samnings um samvinnu sveitarfélaga á því sviði sem falla undir framangreind lög. Þá annast menntamálaráðuneytið staðfestingu á samningum sem fela í sér samvinnu um verkefni er falla undir grunnskólalög, nr. 91/2008, að fenginni umsögn ráðuneytis sveitarstjórnarmála, sbr. 45. gr. grunnskólalaga.

Hafa þarf í huga að byggðasamlag er sérstakur lögaðili og eftir staðfestingu viðeigandi ráðuneytis þarf að tilkynna byggðasamlagið til skráningar hjá fyrirtækjaskrá Skattsins innan þess frests sem fyrirtækjaskrá veitir.

- Gæta þarf þess að samningur um byggðasamlag sé í samræmi við aðrar reglur sveitarstjórnarlaga, þ.á.m. skyldur og réttindi stjórnarmanna, starfslíð, fjármálakafla sveitarstjórnarlaga og þær almennu reglur sem að öðru leyti gilda um störf sveitarfélaga og annarra stjórnvalda (6. mgr. 94. gr.).

4.3 Sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög

Yfirferð ráðuneytisins á samningum sem fela í sér að eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir önnur leiddi í ljós að algengt er að ýmsir vankantar eru á slíkum samningum. Oftast er um ræða atriði sem þurfa að koma fram í slíkum samningi, skv. skýrum lagafyrirmælum 96. gr. sveitarstjórnarlaga. Verða atriði sem þurfa að koma fram í slíkum samningum reifuð hér en rétt er að taka fram að umfjöllun um einstök skilyrði samninga um byggðasamlög eiga einnig við um umrædda samninga, t.d. um nánari tilgreiningu verkefna, tilfærslu á valdheimildum og staðfestingu ráðuneytisins.

- Hvaða sveitarfélög eru aðilar að samstarfinu (1. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Hvaða sveitarfélag sér um rekstur verkefnis (2. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Nákvæm tilgreining viðkomandi verkefnis eða verkefna (3. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Hvaða valdheimildir færast til viðkomandi sveitarfélags (4. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).

- Gildistími samnings, á hvaða tímasveitarfélag tekur verkefni yfir og með hvaða hætti verkefninu lýkur (5. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Staðfesting á ákvörðunum um framkvæmd verkefnis (6. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Hvort sveitarfélagi sé heimilt að gera samning við einkaaðila um framkvæmd verkefnis (7. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Upplýsingagjöf til annarra samstarfsaðila (8. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Fjárhagslegt uppgjör og samskipti vegna verkefnis (9. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Eignarhald á mannvirkjum, rekstrartækjum og öðrum verðmætum, ef við á, og önnur mikilvæg atriði sem varða framkvæmd verkefnis og fjárútlát vegna þess (10. tl. 4. mgr. 96. gr. svstjl.).
- Ráðning starfsmanna og lausn frá starfi (56. gr).
- Staðfesting viðkomandi sveitarstjórna.
- Staðfesting viðeigandi ráðuneytis.

4.4 Sérstök lagaheimild fyrir öðru formi samstarfs

Í 93. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að *lög geti veitt sérstaka heimild* fyrir öðru samstarfi en samstarfi sveitarfélaga í gegnum byggðasamlag eða samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni annarra. Þegar slík sérstök heimild liggur fyrir, er ekki nauðsynlegt að samstarf fari fram á grundvelli byggðasamlags eða með þeim hætti að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars, jafnvel þótt verkefnið felur í sér töku stjórnvaldsákvæðanna. Hafa þarf þó í huga að *sveitarfélög þurfa að gera almennan samning um samstarf í slíkum tilvikum, sbr. 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga* sem fullnægir kröfum sveitarstjórnarlaga, sjá kafla 4.1, og kröfur viðkomandi sérlaga.

Að mati ráðuneytisins þarf að gera þær kröfur til sérstakrar heimildar til samvinnu sveitarfélaga að hún byggi á skýrum lagagrundvelli auk þess að fjallað sé með nokkuð nákvæmum hætti um form samstarfs og skyldur sveitarfélaga vegna samstarfsins. Að lágmarki þarf að koma fram með skýrum hætti hvernig samstarfinu skuli háttað, hvernig ákvarðanir eru teknar og að fjallað sé um fjárhagsleg atriði samstarfsins. Byggir lögskýring ráðuneytisins m.a. á því sjónarmiði að samvinna sveitarfélaga felur í sér undantekningu á þeirri meginreglu að sveitarfélög eru staðbundin stjórnvöld auk þess sem mikilvægt er að slík samvinna sé í skýrum farvegi svo að réttaröryggi borgaranna sé tryggt. Sem dæmi um lagaákvæði sem telst vera sérstök heimild í skilningi 93. gr. sveitarstjórnarlaga að mati ráðuneytisins eru m.a. lög um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013, og lög um stofnun hlutafélags um Norðurorku, nr. 159/2002.

Fer það eftir túlkun laga hverju sinni hvort um sé að ræða nægilega sérstaka og skýra heimild til annars forms af samstarfi en mælt er fyrir um í sveitarstjórnarlögum en algengt er að í sérlögum sé tiltekið að sveitarfélögum sé heimilt, eða jafnvel skylt, að standa saman að vinnslu verkefnis, t.d. með sameiginlegri nefnd eða sameiginlegum starfsmönnum. Ráðuneytið telur því rétt að nefna nokkur dæmi þar sem kveðið er á um samstarf sveitarfélaga sem fela í sér töku stjórnvaldsákvæðana og fjalla um hvort að tiltekin sérlög teljist *sérstök heimild* til annars form samstarfs, skv. 93. gr. sveitarstjórnarlaga.

4.4.1 Barnaverndarlög, nr. 80/2002

Sveitarfélög hafa ákveðnu hlutverki að gegna skv. barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laganna skulu starfa barnaverndarnefndir á vegum sveitarfélaga en í 2. og 3. mgr. sömu greinar er að finna heimild og skyldu til samstarfs:

„Sveitarstjórn kýs barnaverndarnefnd, sbr. þó 3. og 4. mgr. Fámennari sveitarfélög skulu hafa samvinnu við önnur sveitarfélög um kosningu barnaverndarnefndar.

Samanlagður íbúafjöldi sveitarfélaga að baki hverri barnaverndarnefnd skal ekki vera undir 1.500.

Heimilt er sveitarstjórn að fela stjórn byggðasamlags kosningu barnaverndarnefndar er nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag eða semja um svæðisbundið samstarf með öðrum hætti en að framan greinir.“

Í ákvæðinu er ekki sérstaklega fjallað um form samvinnunnar, ákvörðunartöku innan barnaverndarnefnda, fjárhagsleg atriði eða hvað skuli fram koma í samningi um samstarf, heldur einungis fjallað með almennum hætti um að sveitarfélögum sé heimilt og í ákveðnum tilvikum skylt, að vinna saman að framkvæmd verkefnisins. Barnaverndarnefndir fara með mikilvæga hagsmuni og mikilvægt er að rétt sé staðið að slíku samstarfi. Hér ber einnig að líta til skýringa við 93. gr. sveitarstjórnarlaga í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum, en þar er sérstaklega nefnt sem dæmi að ákvarðanir um valdbeitingu á sviði barnverndarnefnda falli undir mál þar sem sérstök ástæða er til að huga að réttaröryggi borgaranna.

Eftir yfirferð ráðuneytisins á samningum sveitarfélaga á þessu sviði liggur fyrir að samstarf um barnaverndarnefndir fer yfirleitt þannig fram að sveitarfélögin skipa í sameiginlega nefnd án þess að fyrir liggur sérstakur samningur um samstarfið sem fullnægir formkröfum 94. gr. eða 96. gr. sveitarstjórnarlaga. Að mati ráðuneytisins er slík skipan ekki í samræmi við sveitarstjórnarlög þar sem samvinna sveitarfélaga á þessu sviði ber annað hvort að fara fram í formi byggðasamlags eða þá að samstarfið byggi á þeim grundvelli að eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir hönd annars eða annarra sveitarfélaga (sjá til hliðsjónar Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Reykjavík, 1994, bls. 280-28).

4.4.2 Lög um mannvirki, nr. 160/2010

Annað dæmi um algengt samstarfsverkefni sveitarfélaga er embætti skipulags- og byggingarfulltrúa en sveitarfélögum er skylt að starfrækja slíkt embætti. Í 8. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, er fjallað um byggingarfulltrúa og í sömu grein er að finna heimild til samstarfs um byggingareftirlit:

„Í hverju sveitarfélagi skal starfa byggingarfulltrúi sem sveitarstjórn ræður. Hann hefur eftirlit með mannvirkjagerð sem fellur undir 1. og 2. mgr. 9. gr. Sveitarfélög geta haft samstarf um byggingareftirlit og ráðið sameiginlegan byggingarfulltrúa“

Í ofangreindu ákvæði er ekki fjallað um í hvaða formi samstarfið skuli vera eða hvað skuli koma fram í samningi um slíkt samstarf. Hér verður því að gera ráð fyrir að samvinna sveitarfélaga á þessu sviði skuli vera í samræmi við IX. kafla sveitarstjórnarlaga og þar sem verkefnið felur í sér töku stjórnvaldsákvæðana, þarf samstarfið annað hvort að grundvallast á samningi um byggðasamlag eða að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars.

4.4.3 Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018

Sveitarfélög bera ábyrgð á þjónustu við fatlað fólk, skv. 1. mgr. 5. gr. laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018. Tóku umrædd lög gildi þann 1. október 2018.

Í lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992, sem áður giltu um þetta svið, var fjallað um samvinnu sveitarfélaga í 2. mgr. 4. gr. en þar kom fram að sveitarfélögum var heimilt, eða skylt, að hafa samvinnu um framkvæmd þjónustunnar. Þá kom fram með skýrum hætti í 6. gr. laganna hvað skyldi koma fram í slíkum samningi. Að mati ráðuneytisins fólu ofangreind

lagaákvæði í sér sérstaka heimild til samstarfs og fyrir gildistöku laga nr. 38/2018 var því ekki krafa um að samvinna sveitarfélaga á þessu sviði færi fram á grundvelli byggðasamlags eða með samning um að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annarra.

Með lögum nr. 38/2018 varð hins vegar sú breyting að kveðið var á um að samvinna sveitarfélaga vegna verkefna skv. lögnum færi eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 2. mgr. 5. gr. laganna. Í skýringum við 2. mgr. 5. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/2018, kemur fram að ákvæðið sé nýmæli. Einnig er greint frá því að í frumvarpinu hafi ekki verið gert ráð fyrir ákveðinni lágmarksstærð þjónustusvæða fyrir fatlað fólk eins og átti við í lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992. Frá árinu 2011 hafi það fyrirkomulag verið viðhaft, að þjónustusvæði fyrir fatlað fólk hafi að lágmarki 8.000 íbúa og hafa undanþáguheimildir verið tiltölulega þröngar. Reynslan hafi sýnt fram á að fyrirkomulagið hafi ekki náð þeim árangri sem búist var við og hafi samstarfið gengið misvel á þjónustusvæðunum. Var því lagt til að fallið yrði frá slíku fyrirkomulagi og tekið upp sama fyrirkomulag og hefur gilt í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, þar sem sveitarfélögum er frjálst að sameinast um þjónustusvæði eftir því sem best hentar. Í frumvarpinu var einnig tekið fram að sú samvinna hafi almennt gengið vel og fari vel á því að sveitarfélög sem standa saman að félagsþjónustu starfi einnig saman að þjónustu við fatlað fólk. Var því lagt til að um slíka samvinnu gildi almennar reglur sveitarstjórnarlaga og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Að teknu tilliti til ofangreindra lagasjónarmiða, og á grundvelli þess að um er að ræða þjónustustarfsemi sem felur í sér töku stjórnvaldsákvæðana, telur ráðuneytið ljóst að frá 1. október 2018, eða gildistöku laga nr. 38/2018, þarf samvinna sveitarfélaga á þessu sviði að fara fram á grundvelli byggðasamlags eða á grundvelli samnings um að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars.

4.4.4 Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998

Heilbrigðiseftirlit á Íslandi skiptist í tvennt, annars vegar heilbrigðiseftirlit Umhverfisstofnunar og hins vegar heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Í 44. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, kemur fram að ekkert sveitarfélag skuli vera án heilbrigðiseftirlits. Í 45. gr. laganna er fjallað um heilbrigðisnefndir sveitarfélaga en skv. 2. mgr. skiptist landið í eftirlitssvæði og þá kemur fram hvaða sveitarfélög skuli standa saman að rekstri heilbrigðisnefnda. Samkvæmt ákvæðinu er Reykjavík eina sveitarfélagið sem hefur ekki samstarf við önnur sveitarfélög um skipan heilbrigðisnefnda. Í ákvæðinu kemur einnig fram að sex menn skulu sitja í heilbrigðisnefnd, fimm kosnir af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum auk nánari skilyrða um skipan heilbrigðisnefndar. Í 1. mgr. 48. gr. laganna er síðan að finna frekari reglur um verkaskiptingu heilbrigðisnefnda.

Í 1. og 2. mgr. 46. gr. laganna er fjallað um skyldu heilbrigðisnefnda til að gera fjárhagsáætlun. Þar kemur m.a. fram skylda til að gera fjárhagsáætlun fyrir næsta starfsár þar á eftir, innan fjárhagsramma sem sveitarfélög setja, og senda hana til viðkomandi sveitarfélaga til umfjöllunar og afgreiðslu. Liggur því fyrir að heimild heilbrigðisnefnda til að skuldbinda sveitarfélög skulu vera í samræmi við reglur sveitarstjórnarlaga um fjármál sveitarfélaga, þ.m.t. bindandi gildi fjárhagsáætlunar næstkomandi árs. Þá kemur fram í 65. gr. að stjórnvaldsákvæðanir teknar á grundvelli laganna sæti kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og ef ágreiningur rís á milli heilbrigðisnefndar og sveitarstjórna um framkvæmd laganna, skal vísa máli til fullnaðarúrskurðar umhverfis- og auðlindaráðherra, sbr. 66. gr. laganna.

Að mati ráðuneytisins fela framangreind ákvæði í sér skýr fyrirmæli um form og efni samstarfs sveitarfélaga á þessu sviði og er þá litið til þess að fjallað er um ákvarðanatöku heilbrigðisnefnda, verkaskiptingu og fjárhagsleg atriði samstarfs í lögum um hollustuhætti og og mengunarvarnir. Er því um að ræða sérstaka heimild til samstarfs í skilning 93. gr. sveitarstjórnarlaga og gera sveitarstjórnarlög því ekki kröfur um að samstarf sveitarfélaga um starfrækslu heilbrigðisnefnda séu í formi byggðasamlags eða með þeim hætti að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars. Ljóst er að sumar heilbrigðisnefndir starfa í formi byggðasamlags og gerir ráðuneytið ekki athugasemd við slíka framkvæmd. Eðli málsins samkvæmt verður þó samningur um byggðasamlag í slíkum tilvikum að sjálfsögðu að uppfylla formskilyrði sveitarstjórnarlaga. Í þeim tilvikum sem sveitarfélög færa slíkt samstarf ekki í form byggðasamlags, þarf engu að síður að liggja fyrir almennur samningur um samstarfið sem fullnægir kröfum 92. gr. sveitarstjórnarlaga og laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

4.5 Samstarf fært í annað félagiform

Við yfirferð ráðuneytisins kom í ljós að í einhverjum tilvikum byggir samvinna sveitarfélaga á aðkomu þeirra að einkaréttarlegum félögum, s.s. hlutafélögum, einkahlutafélögum, samvinnufélögum, sameignarfélögum eða sjálfseignarstofnunum, sem síðan er falið að sinna verkefnum sveitarfélaga. Ljóst er að heimild sveitarfélaga til að færa verkefni til einkaaðila er heimil innan ákveðinna marka og byggir slík heimild m.a. á 100. gr. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga en þar kemur fram að sveitarstjórnnum er heimilt að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga. Þá er að finna tilteknar reglur um form slíkra samninga í áðurnefndum lagaákvæðum og einnig skyldur einkaaðila þegar um er að ræða verkefni sem fela í sér vald til töku ákvarðana um réttindi og skyldur manna.

Að mati ráðuneytisins fela umrædd ákvæði ekki í sér svo víðtæka heimild sveitarfélaga til að færa verkefni til einkaaðila, að hægt sé að líta framhjá fortakslausum skilyrðum 2. mgr. 92. gr. og 1. mgr. 93. gr. sveitarstjórnarlagarlaga, um að samvinna sveitarfélaga skuli ávallt byggja á sérstökum samningi viðeigandi sveitarfélaga, samningi sveitarfélaga um stofnun byggðasamlags, samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir annað eða á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum.

Slík samvinna verður því að grundvallast á viðeigandi samning um samstarf, skv. 92. gr. – 96. gr. sveitarstjórnarlaga, áður en kemur að því að verkefni séu falin einkaréttarlegum aðilum, óháð eignarhaldi þeirra. Má í þessu samhengi benda á að það er eitt lögbundið formskilyrði samnings sveitarfélaga um byggðasamlag og samnings sveitarfélaga um að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars, að getið skuli um heimildir byggðasamlagsins eða sveitarfélagsins til að gera samning við einkaaðila, sbr. 6. tl. 3. mgr. 94. gr. og 7. tl. 4. mgr. 96. gr. sveitarstjórnarlaga. Að mati ráðuneytisins verður því *ávallt að liggja fyrir samningur um byggðasamlag, eða samningur um að eitt sveitarfélag taki yfir verkefni annars, áður en verkefnið er fært í sérstakt einkaréttarlegt félag eða sjálfseignarstofnun, þegar um er að ræða framsal á valdi til töku stjórnvaldsákvarðana.*

Þá telur ráðuneytið að veigamikil sjónarmið mæli með því að *einnig sé gerður sérstakur samningur um samstarf sveitarfélaga sem uppfyllir skilyrði 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga, jafnvel þótt það feli ekki sér framsal á töku ákvarðana um réttindi og skyldur, áður en verkefni er fært yfir í einkaréttarlegt félag eða sjálfseignarstofnun.* Er þá fyrst og fremst litið til þeirra sjónarmiða að mikilvægt sé að vel sé gengið frá atriðum þegar kemur að samstarfi sveitarfélaga, m.a. með tilliti til reglna um lýðræðislegt umboð sveitarstjórnarmanna og skyldu þeirra til að byggja ákvarðanir sínar á upplýstum grunni og í samræmi við reglur um fjármál sveitarfélaga. Hér þarf einnig að athuga að skv. 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga skal samningur um

samvinnu sveitarfélaga að lágmarki kveða á um form samvinnu og er þá vísað til þess að form samvinnu getur verið einkaréttarlegt félag eða sjálfseignarstofnun. Ennfremur er það tilgangur stofnsamnings/skipulagsskrár hlutafélags, sameignarfélags, sjálfseignarstofnunar eða almenns félags, að hafa sérstök félagaréttarleg áhrif og þurfa slíkir samningar/skipulagsskrár að uppfylla skilyrði félagaréttar til að öðlast gildi. Tilgangur samnings um samvinnu sveitarfélaga er hins vegar að afmarka það verkefni sem sveitarfélög hyggjast vinna að í samvinnu og öðlast slíkir samningar gildi við staðfestingu sveitarstjórnar, sbr. 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga. Er það því mat ráðuneytisins að ef samvinna sveitarfélaga fer fram í formi sjálfseignarstofnunar eða félags, ber sveitarfélögum einnig að gera sérstakan samning um samstarfið sem uppfylla skal lágmarksskilyrði 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga (sjá kafla 4.1), samhliða stofnsamningi hins einkaréttarlega félags.

5. Niðurlag

Í umfjöllun ráðuneytisins kom fram að það hefði hafið úttekt á samvinnu sveitarfélaga með bréfi dags. 25. janúar 2018, þar sem markmið verkefnisins var fyrst og fremst að afla heildstæðra upplýsinga um þá samstarfssamninga sveitarfélaga sem starfað er eftir um land allt. Þá var einnig lagt mat á hversu vel samningarnir samræmdust kröfum sem gerðir eru til slíkra samninga í lögum.

Yfirferð ráðuneytisins leiddi í ljós að töluverðir annmarkar voru á fjölmörgum samningum sveitarfélaga um samvinnu þeirra á milli. Af þeim sökum taldi ráðuneytið ástæðu til að taka málið til formlegrar umfjöllunar og veita almennar leiðbeiningar um þær lagakröfur sem gerðar eru til samvinnu sveitarfélaga, á grundvelli 1. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í leiðbeiningunum hafa verið reifuð almenn sjónarmið sem gilda um samvinnu sveitarfélaga, m.a. hvaða lagakröfur eru gerðar til samninga sveitarfélaga um samstarf sín á milli og í hvaða formi slíkt samstarf þarf að vera. Þá voru rakin sjónarmið ráðuneytisins um ýmis álitaeftni sem tengjast slíku samstarfi, t.d. samvinnu sveitarfélaga sem byggir á sérheimild í lögum, skv. 92. gr. sveitarstjórnarlaga og samvinnu sem fer fram í gegnum einkaréttaleg félög.

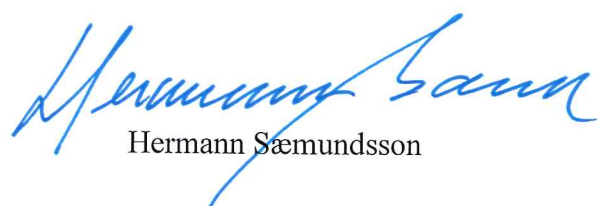
Ráðuneytið mun fylgja eftir leiðbeiningum sínum með bréfi til allra sveitarfélaga þar sem fram koma athugasemdir við einstaka samninga og verður sveitarfélögum veittur tiltekinn frestur til að gera úrbætur, sbr. 115. gr. sveitarstjórnarlaga. Það mun síðan ráðast af svörum sveitarfélaganna hvort að ráðuneytið telji ástæðu til að taka stjórnarsýslu þeirra til frekari umfjöllunar og eftir atvikum taka ákvörðun um að fella einstaka samninga um samvinnu úr gildi, sbr. 1. mgr. 115. gr. sveitarstjórnarlaga.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu,

20. ágúst 2020

f.h. ráðherra


Ragnhildur Hjaltadóttir


Hermann Sæmundsson

Viðauki I: Sjónarmið sveitarfélaga

Samhliða því að biðja um afrit af öllum samstarfssamningum óskaði ráðuneytið eftir álitum sveitarstjórna á því hvort endurskoða þyrfti ákvæði sveitarstjórnarlaga um samstarf sveitarfélaga. Ráðuneytinu bárust umsagnir þriggja sveitarfélaga; Blönduósbæjar, Mýrdalshrepps og Borgarbyggðar sem rétt þykir að reifa hér.

Blönduósbær

Í athugasemdum frá Blönduósbæ kom fram að á fundi sveitarstjórnar þann 20. mars 2018 hafi eftirfarandi verið bókað:

„Sveitarstjórn Blönduósbæjar telur að stækka þurfi mörg sveitarfélög á Íslandi svo þau geti þjónað hlutverki sínu sómasamlega. Í Austur- Húnavatnssýslu eru fjögur sveitarfélög sem hafa með sér mikið samstarf um grunnþjónustu sem er allt í senn óhagkvæmt, óskilvirkt og ólýðræðislegt. Blönduósbær ber til að mynda um 50% af kostnaði í þessu samstarfi en hefur um 25% stjórnarmanna. Nú standa yfir sameiningarviðræður í héraði og eru bundnar vonir við að þær skili árangri. Ef sveitarfélögin bera ekki gæfu til að sameinast mun Blönduósbær eflaust endurskoða þátttöku sína í umræddu samstarfi.“

Með vísan til þessa telur sveitarstjórn Blönduósbæjar mikilvægt að ráðast þurfi í sameiningu sveitarfélaga á Íslandi svo þau geti sinnt verkefnum sínum.

Mýrdalshreppur

Í athugasemdum frá Mýrdalshreppi var fjallað um tvö byggðasamlög sem sveitarfélagið tekur þátt í á sviði félags- og skólaþjónustu og þjónustu við fatlað fólk. Annars vegar félags- og skólaþjónustu Rangárvalla-Vestur-Skaftafellssýslu og hins vegar Bergrisann bs.

Í athugasemdunum kom fram að samstarf um félags- og skólaþjónustu hafi gengið ágætlega en í raun væri verið að færa lögbundin verkefni með þessum hætti frá kjörnum fulltrúum til sjálfstæðrar einingar sem að langmestu leyti er stjórnað af sérfræðingum. Þá kom fram það sjónarmið að byggðasamlög um málefni fatlaðs fólks væru skýrustu dæmin um framsal á verkefnum sem ekki fóru frá ríki til sveitarfélaga eins og látið er í veðri vaka, heldur frá ríki til sérfræðinga og fámennra stjórna sem vinna í óljósu umboði sveitarfélaganna. Stórt byggðasamlag eins og Bergrisinn bs., sem veltir hátt á annan milljarð króna af fjármunum sveitarfélaga, er því í raun rekið með þeim hætti að einstök sveitarfélög hafa nánast ekkert um það að segja hvernig þessum fjármunum er varið.

Fram komu tvær tillögur til að leysa ofangreint vandamál. Fyrri tillagan var sú að Alþingi taki ákvörðun um lögformlega sameiningu sveitarfélaga (stjórnsýslueininga) þannig að nýjar lýðræðislega kjörnar stjórnsýslueiningar geti með góðu móti ráðið við þau verkefni sem fyrirhugað er að færa frá ríki til sveitarfélaga. Seinni tillagan var að stofnað væri þriðja stjórnsýslustigið sem taki yfir verkefni sem eru of stór til að hvert og eitt litlu sveitarfélagana ráði við það og að það sé gert með opnum og lýðræðislegum hætti.

Borgarbyggð

Í athugasemdum Borgarbyggðar kom fram að á fundi byggðarráðs sveitarfélagsins þann 2. ágúst 2018 hafi verið fjallað um hvort og hvernig endurskoða þurfi ákvæði sveitarstjórnarlaga um samstarf sveitarfélaga. Í bókun sinni rakti byggðarráð 92. gr., 94. gr. og 96. gr. sveitarstjórnarlaga og gerði eftirfarandi athugasemdir:

„Það er þó fyrrgreindum lagagreinum sameiginlegt að í þeim er ekki að finna neinar takmarkanir á hvers eðlis þau verkefni eru sem sveitarfélag getur falið öðru sveitarfélagi að annast né eru settar neinar takmarkanir á þeim fjölda verkefna eða málaflokka sem eitt sveitarfélag nær samningum við annað sveitarfélag eða samstarfsvettvang sveitarfélaga að framkvæma.“

Bygðarráð bendir hér á að lagagreinarnar setji ekki takmarkanir á það hvers eðlis samvinnuverkefni eru, hve mörg þau eru eða um hvaða málaflokka sé að ræða. Einnig voru gerðar athugasemdir við það að sveitarfélög hafi rétt á gögnum og upplýsingum um verkefni hjá því sveitarfélagi sem veitir þjónustuna:

„Það er hins vegar kveðið skýrt á um hvaða aðgang það sveitarfélag, sem nær samningum við annað sveitarfélag um að kaupa af því tiltekna þjónustu, hafi sama rétt að aðgangi að gögnum og upplýsingum þess sveitarfélags sem það kaupir þjónustuna af og þeir hefðu ella haft (96.gr.). Í lögnum er einnig kveðið á um að það sveitarfélag sem nær samningum við annað sveitarfélag um að kaupa af því tiltekna þjónustu hafi fullan aðgang að stjórnkerfi þjónustusala með setu áheyrnarfulltrúa í viðkomandi nefndum með málfrelsi og tillögurétt.

Í þessu efni fara að mati bygðarráðs ekki saman réttindi og skyldur. Það er varla sjálfgefið að sveitarfélag, sem ekki hefur tök á að framkvæma lögbundin verkefni á eigin forsendum hafi stjórnkerfislega aðkomu að stjórnkerfi þess sveitarfélags sem selur viðkomandi sveitarfélagi tiltekna þjónustu eða möguleika á aðgangi að öllum gögnum viðkomandi sveitarfélags vegna viðkomandi málaflokks eins og þeir hefðu ella haft. Til umhugsunar er hvort þetta fyrirkomulag samræmist nýjum persónuverndarlögum um aðkomu utanaðkomandi aðila að innri upplýsingum þjónustusalans.“

Þá er því velt upp hvort sveitarfélög ættu að þurfa að geta sinnt ákveðnum verkefnum sjálf til þess að geta kallast sveitarfélög:

„Á undanförunum árum hefur farið fram nokkur umræða á vettvangi Sambandi íslenskra sveitarfélaga hvað sé sveitarfélag og hvaða kröfur eigi að gera til einstakra eininga í þessum hluta stjórnsýslunnar. Í því sambandi hefur m.a. verið varpað fram spurningum í þá veru hvort sveitarfélag þurfi að geta annast framkvæmd tiltekinnna málaflokka á eigin forsendum til að geta kallast sveitarfélag. Má þar til nefna fræðslumál sem dæmi. Að mati bygðarráðs er eðlilegt að umræða um þessa hlið málsins haldi áfram og sé leidd til lykta.

Að lokum bendir bygðarráð á að það er ekki sjálfgefið að samningar takist milli sveitarfélaga um að eitt sveitarfélag annist tiltekna þjónustu fyrir annað sveitarfélag. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum er ekkert sem kveður á um skyldur eins sveitarfélags gagnvart öðru í þessum efnunum.“

Athugasemdir ráðuneytisins

Þau sjónarmið sem rakin hafa verið hér að framan, beindust fyrst og fremst almennt að þeim ókostum sem fylgja samvinnu sveitarfélaga og koma því að litlu leyti til skoðunar í leiðbeiningum ráðuneytisins. Ráðuneytið telur þó rétt að benda á að á haustþingi 2019 samþykkti Alþingi þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023 þar sem fjallað er um nokkur sjónarmið sem fram koma í athugasemdum sveitarfélaganna þriggja.