

September 2025



Vinnustofur um samvinnu sveitarfélaga Samantekt

Efnisyfirlit

Forsaga.....	3
1. Byggðasamlög.....	4
2. Leiðandi sveitarfélög.....	5
3. Landshlutasamtök sveitarfélaga.....	6
4. Almenn samvinna sveitarfélaga	7
Samanteknar niðurstöður	8
Viðauki: Niðurstöður spurningakönnunar.....	9

Forsaga

Fyrri hluta árs 2025 voru haldnar vinnustofur innviðaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga með landshlutasamtökum sveitarfélaga, kjörnum fulltrúum og starfsfólki samstarfsverkefna sveitarfélaga.

Alls voru haldnar átta vinnustofur, þ.e.a.s. ein í hverjum landshluta. Til umræðu á vinnustofunum var 9. kafli sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sem fjallar um samvinnu sveitarfélaga og samninga um starfrækslu verkefna. Sérstök áhersla var á samvinnu sveitarfélaga í gegnum byggðasamlög skv. 94. gr. sveitarstjórnarlaga, þar sem eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir önnur sveitarfélög skv. 96. gr. sveitarstjórnarlaga (leiðandi sveitarfélag), landshlutasamtök sveitarfélaga skv. 97. gr. sveitarstjórnarlaga og almenna samvinnu sveitarfélaga skv. 92. gr. sveitarstjórnarlaga. Markmið vinnustofanna var að fá stjórnendur sveitarfélaga, kjörna sveitarstjórnarfulltrúa og stjórnendur og starfsfólk samstarfsverkefna sveitarfélaga til að greina hverjar væru helstu áskoranir í samstarfi sveitarfélaga og setja fram tillögur á lausnum á þeim áskorunum. Sérstaklega var horft til áskorana er tengjast lagarammanum um samstarf sveitarfélaga og nauðsynlegar breytingar á þeim lögum í ljósi endurskoðunar innviðaráðuneytisins á sveitarstjórnarlögunum.

1. Byggðasamlög

Misjafnar skoðanir komu fram um byggðasamlög, allt frá því að þau séu gott og skynsamlegt samstarfsform yfir í að það ætti að leggja þau niður. Einnig kom fram umræða um hvort byggðasamlög væri hentugra samstarfsform utan um framkvæmdarverkefni, svo sem úrgangsmál og brunavarnir, en flóknara þegar kæmi að fræðslu- og félagsþjónustumálum. Helstu áskoranir snúa að óskýrri ábyrgð bæði á málaflokkum sem eru unnir þar inni sem og varðandi fjármuni, lýðræðishalla milli sveitarfélaga sem og milli kjörinna fulltrúa eftir því hvort þau eru í meiri- eða minnihluta og ógagnsæi í störfum þeirra. Víða komu fram ábendingar um að það tæki of langan tíma að slíta byggðasamlögum og að finna þurfi leið til að einfalda slit þeirra.

Sjaldan komu fram skýrar lagabreytingatillögur en þó kom fram mikilvægi þess að hafa skýrari ákvæði varðandi fjármögnun og ábyrgð. Einnig kom fram sú hugmynd að helstu ákvæði um innihald samninga um byggðasamlög væru í reglugerð en þannig gæti reglugerðin tekið breytingum í samræmi við þróun sveitarstjórnarstigsins án þess að þurfa lagabreytingu.

Áskoran	Tillaga þátttakenda að lausn
<i>Fjárhagsleg ábyrgð og yfirsýn:</i> Óskýrt er hvernig fjárhagslegum skuldbindingum og ábyrgð er háttað, sem getur komið kjörnum fulltrúum í opna skjöldu. Einnig er ákall um fleiri valmöguleika en íbúatölu við kostnaðarskiptingu.	<i>Kostnaðarskipting:</i> Kveða á um fleiri valmöguleika en íbúatölu við skiptingu kostnaðar, t.d. miðað við brunabótamat vegna slökkviliðs. <i>Lántökur:</i> Skoða hvort byggðasamlög eigi yfir höfuð að hafa lántökuheimild, eða hvort hvert sveitarfélag eigi að taka lán fyrir sig.
<i>Lýðræðishalli og fjarlægð:</i> Kjörnir fulltrúar og íbúar upplifa fjarlægð frá ákvarðanatöku sem skerðir lýðræðislega þátttöku. Stjórnarmenn koma oft eingöngu úr meirihlutum og ekki er kosið beint í stjórnir.	<i>Stjórnskipun:</i> Íhuga möguleika á beinni kosningu í stjórnir eða að blanda saman kjörnum og óháðum fagaðilum. Einnig þarf að skýra umboð stjórnar til að skuldbinda aðildarsveitarfélög.
<i>Flókin stjórnsýsla og slit:</i> Byggðasamlagsformið er talið flókið, ákvarðanataka hæg og það er verulegum vandkvæðum bundið að slíta þeim.	<i>Slit og ábyrgð:</i> Setja skýrari reglur um hvernig megi slíta byggðasamlögum og hver beri ábyrgð ef eitthvað fer úrskaiðis. <i>Úrskurðaraðili:</i> Koma á fót sérstakri úrskurðarnefnd til að taka á ósætti í stað ráðuneytisins.

2. Leiðandi sveitarfélög

Reynsla sveitarfélaga af samstarfi í þessu formi er ólík en almennt eru það minni sveitarfélög sem semja við stærri nágrannasveitarfélög um að taka yfir verkefni þess í tilteknum málaflokkum, þá sérstaklega þegar kemur að barnavernd og málefnum fatlaðs fólks. Helstu áskoranir sem komu fram var annars vegar að sveitarfélag er búið að afsala sér málaflokknum og getur því ekki haft áhrif á stefnumótun og hins vegar hversu ógagnsær kostnaður er. Bæði kom fram að leiðandi sveitarfélög lendi í áskorunum við að skilgreina kostnað og að þau sveitarfélög sem fá þjónustu leiðandi sveitarfélags upplifi að þau hafi enga stjórn yfir kostnaði.

Sjaldan komu fram skýrar lagabreytingatillögur en þó kom fram mikilvægi þess að hafa skýrari ákvæði varðandi fjármögnun og þá sérstaklega hvernig eigi að bregðast við ef kostnaður eykst umfram það sem áætlað var. Einnig kom fram mikilvægi þess að ráðuneytið gefi út frekari leiðbeiningar og fyrirmyndir þar sem hægt væri að innleiða þau ákvæði sem góð reynsla er af, þ.e.a.s. að reynsla sveitarfélaga og þróun sveitarstjórnarstigsins skili sér inn í leiðbeiningar og fyrirmyndir svo það sé ekki verið að finna upp hjólið í hverjum samningi.

Áskorun	Tillaga þátttakenda að lausn
<i>Vald og ábyrgð:</i> Óskýrt er hvort framselja verði allt vald, þar með talið boðvald yfir starfsfólki, eða hvort hægt sé að framselja aðeins hluta. Þá er ábyrgðarskipting óljós ef eitthvað fer úrskaiðis.	<i>Valdframsal:</i> Skýra í lögum að ekki sé hægt að framselja ákvörðunarvald án þess að boðvald yfir starfsfólki fylgi með. Möguleiki er þó að leysa þessa áskorun með því að leiðandi sveitarfélag kaupi þjónustu af aðildarsveitarfélögum sem geta þannig haft áfram starfsfólk í málaflokknum þótt ábyrgð og stjórnvaldsákvörðanir séu teknar af leiðandi sveitarfélagi.
<i>Aðkoma og kostnaður:</i> Sveitarfélag sem kaupir þjónustu hefur takmarkaða aðkomu að stefnumótun og ákvörðunum. Kostnaður er oft ógagnsær og getur fallið til kostnaður sem ekki er hægt að rukka fyrir.	<i>Réttindi:</i> Skýra réttindi þess sveitarfélags sem kaupir þjónustu, t.d. rétt til að sitja nefndarfundi. <i>Uppgjör:</i> Koma á reglum um uppgjör þegar sveitarfélag segir sig úr samstarfi, þar sem tekið er tillit til fjárfestinga sem hafa átt sér stað.

3. Landshlutasamtök sveitarfélaga

Í tengslum við vinnustofuna var einnig send út spurningakönnun um starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga þar sem rýnt frekar í þau atriði er snúa að landshlutasamtökum, að teknu tilliti til skýrslu innviðaráðuneytisins frá 2020: „[Landshlutasamtök sveitarfélaga: Staða og hlutverk](#)“ . Niðurstöður um landshlutasamtök taka því bæði mið af umræðum í vinnustofum sem og niðurstöðum umræddrar könnunar. Sjá helstu niðurstöður könnunar í viðauka.

Lagt er til að hlutverk og verkefni landshlutasamtaka verði skýrð og formgerð í lögum til að eyða óvissu og styrkja umboð þeirra. Það er þó ekki vilji til að gera þau að þriðja stjórnsýslustiginu.

Helstu tillögur um hvað eigi að festa í lög snúa að skilgreiningu á hlutverki og umboði, verkefnum þeirra og gagnsæi og eflingu stjórnsýslu landshlutasamtaka.

Áskorun	Tillaga þátttakenda að lausn
<i>Óskýrt hlutverk og umboð:</i> Mesta áskorunin er óskýrt hlutverk samtakanna. Þau lenda í umboðsvanda þar sem þau eru ekki formlegt stjórnvald en er samt falið að sinna verkefnum af hálfu ríkisins.	<i>Hlutverk:</i> Skilgreina hlutverk og verkefni landshlutasamtaka betur í lögum. <i>Formfesting:</i> Formgera umboð samtakanna svo þau geti tekið við verkefnum frá ríkinu og komið fram fyrir hönd sveitarfélaga.
<i>Sýnileiki og gagnsæi:</i> Samtökin eru talin ósýnileg, bæði fyrir kjörnum fulltrúum og íbúum	<i>Gagnsæi:</i> Lögfesta að taka eigi fundargerðir landshlutasamtaka fyrir á sveitarstjórnarfundum.

4. Almenn samvinna sveitarfélaga

Með almennri samvinnu sveitarfélaga er átt við samstarf sem felur ekki í sér framsal á valdi. Þetta getur t.d. verið samstarf um rekstur skíðasvæða, stafrænar lausnir, samnýtingu starfsfólks, t.d. persónuverndarfulltrúa, bakvaktir í barnavernd o.s.frv.

Hér komu upp sérstakar ábendingar um að ekki væri næg þekking á því að samkvæmt sveitarstjórnarlögum ber að formfesta slíkt samstarf í samningi. Einnig að sveitarfélög hafa í raun val um þetta samstarf jafnvel þótt málaflokkurinn sé þess eðlis að erfitt er að vera ekki í samstarfi, t.d. varðandi þjónustu við heimilislaust fólk.

Áskorun	Tillaga þátttakenda að lausn
<i>Skortur á samningum:</i> Það vantar hefð og reynslu af samningum um óefnislega þjónustu eins og stafrænar lausnir og gögn.	<i>Samantekt samninga:</i> Lagt var til að hægt væri að nálgast yfirlit yfir aðra samstarfssamninga sveitarfélaga til að læra af hvort öðru þegar kemur að þessu samningaformi.

Samanteknar niðurstöður

Helstu niðurstöður eru þær að sveitarfélög vilja hafa til staðar samstarfsmöguleika þótt skiptar skoðanir geta verið á því hvort samstarfið eigi að vera í gegnum byggðasamlag, með einu leiðandi sveitarfélagi sem tekur yfir verkefni eða á öðrum grundvelli. Fram kom að markviss verkefni landshlutasamtaka eins og t.d. uppbyggingarsjóðir, samgönguáætlanir og sameiginlegar stefnur séu vel heppnuð og að almennt sé styrkur í samstöðu sveitarfélaga. Þannig geti samstarf verið hagkvæmara og skapað vettvang fyrir stærri og öflugri einingar.

Þrátt fyrir vilja til að hafa samstarfsmöguleika til staðar kom fram að samstarfi fylgja töluverðar og margþættar áskoranir sem snúa fyrst og fremst að skorti á trausti, gagnsæi og skýrleika í hlutverkum og ábyrgð. Ekki var þó talin þörf á stórum kerfisbreytingum heldur frekar markvissum umbótum og skýrari lagaramma. Einnig var nefnt mikilvægi sveigjanleika innan lagarammans til að þróa og móta samstarf og vilja sveitarfélög því halda ákveðnu frelsi og sveigjanleika. Einnig kom fram áhugi fyrir því að ráðuneytið, í samráði við Sambandi íslenskra sveitarfélaga, gæfi frá sér frekari leiðbeinandi reglur, samningsfyrirmyndir og verklagsreglur þegar kemur að samstarfi sveitarfélaga og þá sérstaklega samningsforminu, m.a. í því skyni að skýra betur ábyrgð og skyldur samstarfaðila.

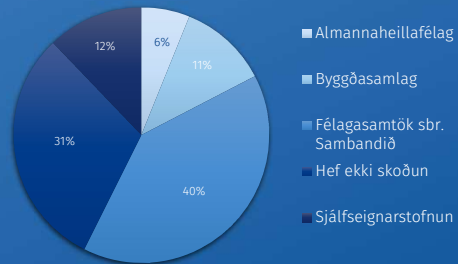
Helstu niðurstöður eru að tilefni er til að:

- Einfalda og skýra reglur um byggðasamlög, sérstaklega varðandi fjármál þeirra, ábyrgð og slit.
- Skilgreina betur réttindi og skyldur sveitarfélaga þegar eitt sveitarfélag tekur yfir verkefni annars eða annarra sveitarfélaga (leiðandi sveitarfélag).
- Lögfesta skýrara hlutverk og umboð landshlutasamtaka.
- Efla leiðbeinandi hlutverk ráðuneytisins í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

Einnig kom fram á vinnustofum að áskoranir í samstarfi eru gjarnan mannlegs eðlis sem ekki verða endilega leystar með breytingum á lögum þótt lagabreytingar geti hugsanlega fækkað ágreiningsefnum. Sem dæmi um almennar áskoranir í samvinnu eru ólíkir hagsmunir og stærðarmunur, skortur á gagnsæi og upplýsingagjöf, áskoranir varðandi fjármögnun, fjarlægðir og samgöngur milli byggðakjarna og skortur á trausti milli aðila. Fjölmargar tillögur komu fram um bætt verklag, samskipti og traust en flestar þær ábendingar snúa frekar að leiðbeiningum, fræðslu og innleiðingu á breyttu hugafari fremur en lagabreytingum. Einnig væri gott að skapa markvissan vettvang fyrir samtal, fræðslu og traustmyndun til að vinna á þeim mannlegu hindrunum sem virðast oft vega þyngst.

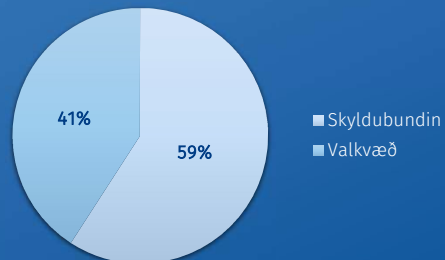
Viðauki: Niðurstöður spurningakönnunar

Ættu landshlutasamtök að vera?



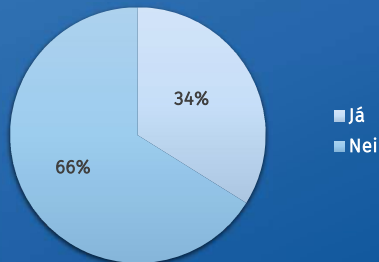
1

Aðild að landshlutasamtökum



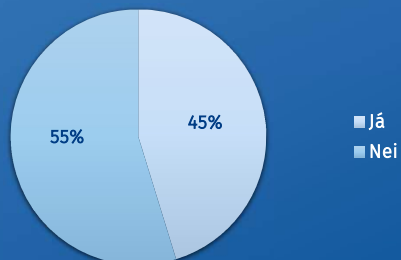
2

Á að vera lágmarksfjöldi aðildar-
sveitarfélaga í landshlutasamtökum?



3

Má framselja til landshlutasamtaka
vald til töku stjórnvaldsákvarðana?



4

Verkefni landshlutasamtaka: Eiga/mega sinna

- Sóknaráætlanir landshluta
- Þrýstiafl á ríkisvaldið
- Samráðsvettvangur um verkefni á svæðisgrunni
- Tengsl við erlenda samstarfsaðila
- Upplýsingaöflun fyrir ríkisvaldið og fundir með fulltrúum þess
- *Úrgangsmál, heilbrigðiseftirlit, stafræn mál*

5

Verkefni landshlutasamtaka: Eiga ekki að sinna

- Barnavernd
- Málefni aldraðra
- Málefni fatlaðs fólks
- Skólaskrifstofur
- Slökkvilið

6

