



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Kópavogi, 7. apríl 2026.
Málsnr. 1910005/PBG/HH

Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 505. mál.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) fengu framangreint frumvarp til umsagnar með tölvupósti dags. 6. mars 2026 og vilja með umsögn þessari leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti:

Almennar athugasemdir

Að mati SSH er tímabært að endurskoða sveitarstjórnarlög, nú þegar 15 ár eru liðin frá setningu laga nr. 138/2011. Er þá rétt að fagna því að umræddar breytingar séu settar fram sem frumvarp til nýrra laga, en ekki sem breytingarfrumvarp eins og fyrirhugað var. Þrátt fyrir það er þó ekki um að ræða heildarendurskoðun laganna því boðað hefur verið að frekari breytinga sé að vænta síðar, varðandi reglur um atvinnuþátttöku sveitarfélaga en fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að vinna við endurskoðun þeirra standi yfir. Rétt er þá að taka fram að að mati SSH hefur margt verið fært til mun betri vegar frá því frumvarpi til breytinga að sveitarstjórnarlögum, mál nr. 180/2005, sem birt var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í september sl.

Í umsögn SSH við ofangreint frumvarp er að mestu horft til atriða sem snúa að verkefnum og starfsemi landshlutasamtakanna og samstarfi sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu á vettvangi byggðasamlaga. Um frumvarpið að öðru leyti en hér á eftir er rakið er vísað til umsagna aðildarsveitarfélaganna.

Byggðasamlög samkvæmt 102.-109. gr. frumvarpsins

Hvað varðar ákvæði frumvarpsins um byggðasamlög telja SSH raunar æskilegt að breytingar á lagaákvæðum um byggðasamlög bíði næsta áfanga endurskoðunar laganna, þannig að þær verði skoðaðar í samhengi við þær breytingar á reglum um atvinnuþátttöku sveitarfélaga sem hafa verið boðaðar enda er það mat SSH að frekari greiningar sé þörf á áhrifum þeirra breytinga sem lagðar eru til. Eru athugasemdir SSH varðandi þennan þátt frumvarpsins nánar tiltekið eftirfarandi:

Atkvæðaréttur á aðalfundi

Í 2. mgr. 103. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að atkvæðarétt á aðalfundi eigi allir kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga eða fulltrúaráð sem er skipað kjörnum fulltrúum, eða að því er virðist aðilum sem kjörnir eru í almennri atkvæðagreiðslu þar sem allir íbúar með kosningarrétt eru kjörgengir, sbr. 2. mgr. 106 gr.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Fari allir kjörnir fulltrúar með atkvæðarétt á aðalfundi. sbr. a. lið 2. mgr. 103. gr. getur það að mati SSH leitt til þess að afstaða aðila skiptist ekki til samræmis við afstöðu einstakra sveitarfélaga heldur eftir stjórnmalaflokkum þvert á sveitarfélög. Það vekur upp spurningar um skilvirkni þess fyrirkomulags, t.a.m. þegar um er að ræða ákvarðanir sem samkvæmt 4. mgr. 103. gr. frumvarpsins eru háðar samþykki aðildarsveitarfélaga. Í slíkum tilvikum má hæglega hugsa sér að upp komi tilvik þar sem aðalfundur hefur samþykkt tiltekna ákvörðun sem hlýtur svo ekki staðfestingu á vettvangi einstakra aðildarsveitarfélaga, þar sem meirihluta fulltrúar í sveitarstjórn eru henni ósammála. Slíkt fyrirkomulag geti því hæglega hamlað starfsemi og skilvirkni byggðasamlags. Bæði getur tekið tíma að fá fram samþykki aðildarsveitarfélaganna að aðalfundi loknum fyrir þeim ákvörðunum sem felldar verða undir 4. mgr. 104. gr. og verði fyrrgreindur háttur hafður á er eins óvíst að slíkt samþykki fái stíð í hverju og einu sveitarfélagi.

Kjósi sveitarfélögin sjálf að skipa fulltrúaráð. sbr. b. lið 2. mgr. 103. gr. vekur sérstaka athygli að slíkt ráð skuli þá aðeins skipað kjörnum fulltrúum en t.a.m. ekki sveitarstjórum sem ekki eru jafnframt kjörnir fulltrúar. Væri að mati SSH eðlilegra að sveitarfélögin hefðu aukið sjálfðæmi um hverjir skipi slíkt ráð.

Sú leið sem fjallað er um í 106. gr., þ.e. að fram fari almenn atkvæðagreiðsla vegna kjörs í fulltrúaráð, virðist afar kostnaðarsöm og flókin, en einnig er gert ráð því að í slíkum tilvikum ákveði aðildarsveitarfélögin atkvæðavægi hvers fulltrúa. Virðist því margt óljóst varðandi þá útfærslu og einnig má velta fyrir sér af hverju íbúakosning skuli fara fram vegna skipunar í slíkt fulltrúaráð, en ekki þá önnur ráð og nefndir á vegum sveitarfélaga eða til stjórna opinberra fyrirtækja.

Fjárstjórnarvald og ákvarðanir háðar samþykki sveitarstjórna

Í 2. tl. 3. mgr. 103. gr. er gert ráð fyrir því að ákvörðun um fimm ára fjármálaáætlun og fjárheimild næsta árs, þ.e. framlög aðildarsveitarfélaga, verði tekin á aðalfundi. Í 4. mgr. 103. gr. segir þá að í samþykkt byggðasamlags sé heimilt að kveða á um að tilteknar ákvarðanir aðalfundar séu háðar samþykki aðildarsveitarfélaga. Í framkvæmd er erfitt að hugsa sér annað en að samþykkt fjárframlaga á grundvelli fjárhagsáætlana byggðasamlaga verði háðar samþykki aðildarsveitarfélaga, enda eru gríðarlegir fjármunir undir hjá mörgum byggðasamlaganna, s.s. þeirra er starfa á höfuðborgarsvæðinu og virðist því skjóta skökku við að sveitarstjórnir hafi ekki endanlegt fjárstjórnunarvald hvað það varðar. Sér í lagi í ljósi hinnar ríku ábyrgðar sem aðildarsveitarfélög bera á fjárhagslegum skuldbindingum byggðasamlaga, sbr. 107. gr., og fjárstjórnarvalds sveitarstjórna sbr. 65. gr. frumvarpsins.

Það væri því að mati SSH einfaldari og að því er virðist eðlilegri framkvæmd að þær tillögur aðalfundar sem eru háðar staðfestingu sveitarfélaganna séu lagðar fyrir aðildarsveitarfélögin áður en aðalfundur fer fram, þannig að unnt sé að móta og taka afstöðu þar. Sá aðili eða aðilar sem fara með eigendafyrirsvar og umboð sveitarstjórnar til atkvæðagreiðslu mundu svo gera grein fyrir afstöðu sveitarfélagsins á aðalfundi og heimilt væri að ákveða að samþykki allra þeirra sem fara með eigendafyrirsvar á aðalfundi sé áskilið vegna nánar tilgreindra ákvarðana. Væri um mun einfaldari málsmeðferð að ræða en þá sem virðist lögð til með frumvarpinu og dregið úr líkum á rekstraróvissu hjá byggðasamlögum, sem ætla má að geti hlotist af því að bíða samþykktar aðildarsveitarfélaga, sem er þess utan raunar óvíst að fái stíð í öllum tilvikum verði valið að hafa þann hátt á að allir kjörnir fulltrúar fari með atkvæði á aðalfundi.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Virðist framangreint því að mörgu leyti óljóst og fyrirséð að flækjustig við ákvarðanatöku geti orðið umtalsvert, sér í lagi er kemur að umboði aðalfundar til ákvarðanatöku varðandi fjárhagsmálefni sveitarfélaganna.

Reglugerðarheimild 1. mgr. 109. gr.

Í 1. mgr. 109. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er mælt fyrir um starfsemi byggðasamlaga, m.a. um aðalfund, kjör og umboð stjórna eða framkvæmdastjóra, hvað skuli koma fram í samþykkt byggðasamlags, úrgöngu úr byggðasamlagi, slit byggðasamlags, réttindi og skyldur kjörinna fulltrúa sveitarfélaga sem eru aðilar að byggðasamlagi o.s.frv.

Virðist hér um að ræða afar víðtæka reglugerðarheimild þar sem talin eru upp, og ekki með tæmandi hætti, ýmis atriði sem sum hver virðast þess eðlis að byggðasamlögum og sveitarfélögum sjálfum sé rétt að hafa ákvörðunarvald um þau.

Íbúakosningar

Samkvæmt 121. gr. frumvarpsins geta minnst 20% þeirra sem hafa kosningarrétt í sveitarstjórnarkosningum óskað almennrar atkvæðagreiðslu meðal allra íbúa sveitarfélagsins um tiltekið málefni. Að hámarki er hægt að gera áskilnað um að slík ósk komi frá þriðjungi íbúa enda sé kveðið um það í samþykkt um stjórn viðkomandi sveitarfélags. Er ekki um nýmæli að ræða enda er sambærilegt ákvæði nú að finna í 107 gr. sveitarstjórnarlaga nr. 38/2011.

Í 2. mgr. 121. gr. kemur fram að almennrar atkvæðagreiðslu verði ekki krafist um efni fjármálaáætlunar skv.70. gr., fjárheimildir næstkomandi árs og viðauka skv. 71. gr., um tekjustofna sveitarfélaga eða álagningu annarra lögheimilla gjalda, um ráðningu í störf hjá sveitarfélagi, um laun og önnur starfskjör sveitarstjórnarfulltrúa eða starfsmanna sveitarfélags eða tillögu sem gengur gegn lögum eða myndi leiða til þess að lagaskyldu yrði ekki fullnægt af hálfu sveitarfélagsins.

Það er mat SSH að umrædd heimild til að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu sé þrátt fyrir framangreint of víðtæk og kunni í einhverjum tilvikum að geta hamlað skilvirkni í störfum sveitarfélaga enda er 20% kosningarbærra aðila ekki stór hópur, t.a.m. í smærri sveitarfélögum og með auknum tæknimöguleikum við öflun undirskrifta ættu þau fjöldatakmörk ekki að fela í sér mikla hindrun.

Hvað varðar skilvirkni má hér sérstaklega velja því upp hvort nauðsynlegt sé að umrætt úrræði eigi við þegar kemur t.a.m. að skipulagsmálum. Skipulagslög nr. 123/2010 hafa að geyma ítarleg ákvæði um kynningar og íbúasamráð og er því að mati SSH vafi um að ráðgefandi íbúakosning bæti þar einhverju við, auk þess sem hætt er við að hún dragi verulega úr málsmeðferðarhraða og skilvirkni við skipulag sveitarfélagsins.

Leggja SSH því í öllu falli til að mál sem varða skipulagsvald sveitarfélaganna verði einnig tiltekin í framangreindri upptalningu 2. mgr. 121. gr. um mál sem ekki verið krafist almennrar atkvæðagreiðslu um.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Kostnaðarmat samkvæmt 143. gr. frumvarpsins.

Umrædd frumvarpsgrein er nær algerlega samhljóða 1. gr. frumvarps til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 sem lagt var fyrir Alþingi sem 272. mál á 156. löggjafarþingi. Þrátt fyrir að SSH telji umrætt ákvæði til þess fallið að bæta verklag við mat á kostnaðaráhrifum laga og stjórnvaldsfyrirmæla á sveitarfélög gerðu samtökin nokkrar athugasemdir við efni frumvarpsins. Er því tilefni til að ítreka og vísa til umsagnar SSH, dags. 28. febrúar 2025, við það frumvarp.

Gildistaka og ákvæði til bráðabirgða.

Í 152. gr. frumvarpsins er kveðið á um að lögin taki þegar gildi. Við samþykkt gildandi laga var hins vegar kveðið á um að þau tækju gildi um næstu áramót, þ.e. 1. janúar 2012. SSH velta því upp hvort ekki væri skynsamlegast að hafa sama hátt á, þannig að lögin taki ekki gildi þegar við staðfestingu svo bæði sveitarfélög og ráðuneyti hafi nokkurt ráðrúm til að laga sig að breyttu lagaumhverfi.

Í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins kemur fram að tryggja skuli að samningar eða samþykktir um samvinnu sveitarfélaganna fullnægi ákvæðum laganna eigi síðar en 15. október 2028. Eigi síðar en 1. janúar 2027 skuli sveitarstjórnir hafa gert breytingar á samþykktum um sjórn sveitarfélaga og uppfært siðareglur og sett reglur um varnir gegn hagsmunaárekstrum og skráningu hagsmuna. Að mati SSH eru fyrrgreindir frestir of skammir. Sé sérstaklega litið til samvinnu sveitarfélaga er ljóst að hún á sér stað í ýmsu formi og á mörgum málefnasviðum. Heildstæð skoðun og greining á öllum slíkum samningum og samþykktum og ferli breytinga í kjölfar þeirrar vinnu er gríðarlega tímafrekt ferli og mega knappir tímafrestir ekki hafa þau áhrif að sú vinna sé ekki eins vönduð og ítarleg og kostur er.

Að endingu lýsa SSH sig að sjálfsögðu reiðubúin til að koma fyrir fund nefndarinnar og gera nánar grein fyrir umsögn sinni verði eftir því leitað.

Virðingarfyllst,
f.h. SSH

Páll Björgvin Guðmundsson
framkvæmdastjóri SSH