



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Kópavogi, 1. október 2026.
Málsnr. 1910005/PBG/HH

Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um frumvarp til sveitarstjórnarlaga, 5. mál.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) fengu framangreint frumvarp til umsagnar með tölvupósti dags. 17. september 2026. Frumvarpið var áður lagt fram sem 505. mál á 157. löggjafarþingi og sendu SSH athugasemdir við það dags. 7. apríl 2026. Þar sem frumvarpið er að mestu óbreytt frá fyrri framlagningu þess er hér að miklu leyti um að ræða áréttingu þeirra athugasemda en SSH vilja með umsögn þessari leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti:

Almennar athugasemdir

Að mati SSH er tímabært að endurskoða sveitarstjórnarlög, nú þegar um 15 ár eru liðin frá gildistöku 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. Virðist greinargerð með frumvarpinu óbreytt að þessu leyti frá því það var síðast lagt fram. 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. 180/2025, sem birt var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í september 2025.

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 aðildarsveitarfélaga SSH.

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, fjárstjórnarvald og ákvarðanir háðar samþykki sveitarstjórna

Í umsögn SSH, við frumvarpið þegar það var lagt fram á 157. löggjafarþingi, dags. 7. apríl 2026, sagði eftirfarandi um þessi atriði:

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.

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 stjórnámálaflokkum 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 fáiast 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. t.l. 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



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

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 biða samþykktar aðildarsveitarfélaga, sem er þess utan raunar óvíst að fáist í öllum tilvikum verði valið að hafa þann hátt á að allir kjörnir fulltrúar fari með atkvæði á aðalfundi.

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.

Á framangreint virðist að einhverju leyti hafa verið fallist, en í kafla 5.2.5 í athugasemdum með frumvarpinu segir m.a. að nánari skýringar hafi verið útfærðar í greinargerð er lúta að aðalfundum byggðasamlaga, og sé þær að finna í kafla 3.4.1. Þar segir m.a.: „*Ekki er mælt fyrir um það hvernig eða hvenær skuli leitað samþykkis aðildarsveitarfélaga fyrir ákvörðunum sem teknar eru á aðalfundi og geta aðildarsveitarfélög mótað í samþykktum byggðasamlagsins með hvaða hætti skuli leita samþykkis allra sveitarstjórna. Í þessum reglum felst í raun að aðildarsveitarfélög geta valið um þrjár leiðir um hvernig ákvarðanatöku er háttáð í byggðasamlagi: 1. Bundið umboð fulltrúaráðs. Í þessari leið felst að í samþykkt byggðasamlags er gerð er krafa um samþykki aðildarsveitarfélaga vegna stórra ákvarðana og að það skuli liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin til umfjöllunar á aðalfundi. Er fulltrúum aðildarsveitarfélaga þannig gefið bundið umboð til að taka ákvarðanir á aðalfundi.*“ Engar orðalagsbreytingar virðast hins vegar hafa verið gerðar á 103. gr. frumvarpsins er endurspeglar framangreint.

Framangreind umfjöllun sem er að finna í umfjöllun um meginefni frumvarpsins í greinargerð þess virðist því ekki endurspeglast í frumvarpstextanum sjálfum, né í athugasemdum með 102. og 103. gr. frumvarpsins. Þvert á móti virðist þar gert ráð fyrir því að um eftirfarandi samþykki sveitarstjórna sé að ræða, sbr. það sem fram kemur í skýringum með 4. mgr. 103. gr. frumvarpsins.

Árétta SSH því framangreindar athugasemdir og óska skýrari umfjöllunar um heimild til að veita þeim sem fara með atkvæði á aðalfundi byggðasamlags bundið umboð í tilteknum málum í lagatextanum sjálfum, eða í öllu falli í skýringum með viðeigandi ákvæðum frumvarpsins. Ella er hætt við að örðugt geti reynst að túlka umrætt ákvæði með þeim hætti sem lagt er upp með í kafla 3.4.1.

Eru aðrar athugasemdir úr fyrri umsögn SSH þá sérstaklega áréttaðar, sér í lagi hvað það varðar að með frumvarpinu virðist girt fyrir að þeir sveitarstjórnar sem ekki eru jafnframt kjörnir fulltrúar geti haft atkvæðisrétt á aðalfundi. Er ítrekuð sú afstaða að sveitarfélögin skuli hafa aukið sjálfðæmi varðandi það hverjir skipi t.a.m. fulltrúaráð samkvæmt b-lið 2. mgr. 103. gr., verði valið að fara þá leið, en að óbreyttu er með framangreindu fyrirkomulagi girt fyrir að sveitarstjórnar aðildarsveitarfélaganna, sem alla jafna fara með eigendaumboð fyrir þeirra hönd, geti skipað slíkt ráð.

Kostnaðarskipting 107. gr. og 110. gr.

Í 107. gr. frumvarpsins segir að innbyrðis skuli kostnaðarskipting vegna reksturs byggðasamlaga fara eftir þeim raunkostnaði sem rekja megi til starfsemi byggðasamlags í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Í 2. mgr. segir þá að þrátt fyrir það sé sveitarfélögum heimilt að kveða á um að kostnaður skiptist eftir hlutlægum



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

mælikvörðum sem þau komi sér þá saman um í samþykkt byggðasamlags. Í athugasemdum með 107. gr. í greinargerð frumvarpsins kemur fram að þar sem vandasamt geti verið að greina raunkostnað sé veittur sveigjanleiki til að semja um aðra hlutlæga mælikvarða, s.s. íbúafjölda, nemendafjölda eða brunabótamat fasteigna. Er þetta afar mikilvægt atriði enda er staðan iðulega sú að erfitt er að meta raunkostnað af þjónustu byggðasamlaga við hvert og eitt aðildarsveitarfélag þegar starfsemin er í þágu íbúa á einu samfelldu búsetu- og atvinnusóknarsvæði.

Í 3. mgr. 107. gr. frumvarpsins segir svo að óháð því hvor aðferðin verði fyrir valinu geti einstök aðildarsveitarfélög farið fram á að fyrir aðalfund verði skipaður óháður sérfræðingur eða sérfræðingar til að greina raunkostnað starfseminnar fyrir hvert sveitarfélag. Virðist þessi heimild í nokkru ósamræmi við 2. mgr., þar sem gert er ráð fyrir heimild til nýtingar annarra hlutlægra mælikvarða við kostnaðarskiptingu enda geti verið vandasamt að greina raunkostnað við verkefni sem eru unnin í þágu hvers sveitarfélags. Það á ekki síst við um verkefni eða byggðasamlög þar sem fastur kostnaður er stærstur hluti rekstrarkostnaða og þau verkefni sem miða að því að vinna heildstætt fyrir ákveðin svæði, t.d. heildstætt fyrir höfuðborgarsvæðið, fremur en að horfa beinlínis til einstakra aðildarsveitarfélaga. Í slíkum tilvikum er eðlilegt að miða við aðra hlutlæga mælikvarða en raunkostnað og virðist heimild 3. mgr. ekki alveg koma heim og saman við það.

Þrátt fyrir þessa athugasemd hafa verið gerðar talsverðar breytingar til hins betra á efnisatriðum 107. gr. frá því frumvarpi til breytinga að sveitarstjórnarlögum, mál nr. 180/2025, sem birt var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í september 2025. Sambærilegar breytingar hafa ekki verið gerðar á efnisatriðum 110. gr. frumvarpsins, en þar er enn gert ráð fyrir að kostnaðarskipting, þegar um það er að ræða að eitt sveitarfélag taki að sér verkefni fyrir önnur, byggji aðeins á raunkostnaði, en þó megi leggja álag á þá fjárhæð. Ekki er nánar fjallað um hvert slíkt álag skuli eða megi vera eða hvernig það samræmist fyrrgreindu ákvæði um raunkostnað. Verður þá að telja að mat raunkostnaðar í slíkum tilvikum geti verið jafnörðugt og þegar um byggðasamlag er að ræða. Þegar um slíkt samstarf er að ræða ætti því jafnframt að vera heimilt að miða við aðra hlutlæga mælikvarða samkvæmt samkomulagi viðeigandi sveitarfélaga, s.s. íbúafjölda.

Almenn afstaða SSH varðandi fyrrgreind ákvæði er sú að sveitarfélögin séu sjálf best til þess fallin að semja um hvaða viðmið þau styðjast við um skiptingu kostnaðar vegna samstarfsverkefna, hvort sem er innan byggðasamlaga eða í öðru samstarfi.

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 sveitarfélögunum sjálfum sé rétt að hafa ákvörðunarvald um þau.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

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 sveitarfélagaeða 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 undirskrifa 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.

Stjórnvaldssektir samkvæmt 131. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. 131. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að ráðherra hafi heimild til að leggja á stjórnvaldssektir að ákv. skilyrðum uppfylltum. Ráðherra hefur nú þegar heimildir til eftirlits og eftirfylgni og þvingunarheimildir til að koma á lögmætu ástandi s.s. með stöðvun greiðslna úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og dagsektahæimild og ekki verður séð að þörf sé á heimild til að leggja á stjórnvaldssektir því til viðbótarer. Verður því að telja slíka heimild verulega íþyngjandi og til þess fallna að skapa ójafnræði í samskiptum stjórnsýslustiga. Er þá jafnframt gert ráð fyrir að slíkar sektir geti numið allt að 300 milljónum króna og má því ætla að greiðsla þeirra geti reynst sveitarfélögum gríðarlega íþyngjandi fjárhagslega.

Er það þá mat SSH að í sveitarstjórnarlögum eigi almennt að ganga út frá því að sveitarstjórnir fari að lögum í starfsemi sinni og að ekki sé nægilega rökstutt, t.d. með dæmum úr stjórnsýslufrákvæmd, hvaða raunverulega þörf geti verið fyrir ný íþyngjandi úrræði ráðherra gagnvart sveitarfélögum.



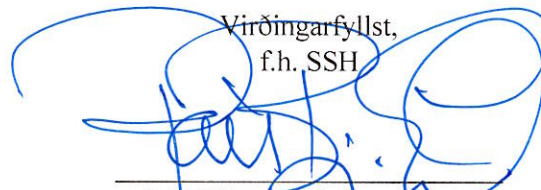
Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

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 þess, og er til efni til að ítreka og vísa til umsagnar SSH, dags. 28. febrúar 2025, við það frumvarp.

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