



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Innviðaráðuneytið

Kópavogur, 13. október 2025.
Málsnr. 1910005/PBG/

Frv. til breytinga á sveitarstjórnarlögum, mál nr. 180/2025

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, SSH, veita eftirfarandi umsögn um frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011.

Almennt

Að álitum SSH er tímabært að endurskoða lögin, nú þegar nærri 15 ár eru liðin frá setningu þeirra. Ekki er þó um að ræða heildarendurskoðun laganna því ráðuneytið hefur boðað að frekari lagabreytinga sé að vænta síðar, varðandi reglur um atvinnuþátttöku sveitarfélaga.

Umsögn SSH um frumvarpsdrögin sem nú eru til kynningar í samráðsgátt einskorðast við atriði sem snúa að verkefnum og starfsemi landshlutasamtakanna og samstarfi sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu í gegnum byggðasamlög, þ.e. tillögum um breytingar á IX. kafla laganna, sem fjallar m.a. um samvinnu sveitarfélaga á vettvangi byggðasamlaga, sbr. 94. og 95. gr., og hlutverk og verkefni landshlutasamtaka, sbr. 97. gr. Rétt þykir einnig að kalla eftir breytingum á 79. og 80. gr. frv. varðandi gildistöku laganna og um frest sveitarfélaga til að laga stofnsamþykktir og starfsemi að fyrirhuguðum lagabreytingum.

Einnig eru gerðar athugasemdir við 68. gr. frv. þar sem lagt er til að ráðherra geti beitt sveitarfélög og byggðasamlög stjórnvaldssektum, sem nema að hámarki 1% af heildartekjum á undangengnu fjárhagsári en þó að hámarki 300 m.kr.

Loks þykir rétt að fjalla stuttlega um 76. gr. frv., um breytingar á 129. gr. laganna um kostnaðarmat lagafyrirmæla og stefnumarkandi ákvarðana. Um frumvarpið að öðru leyti vísar SSH til umsagna aðildarsveitarfélaganna.

Að álitum SSH er hætt á því að í umsögnum um frumvarpið fái tillögur um breytingar á samstarfi sveitarfélaga of lítinn gaum, þar sem umræða muni snúast mest um önnur atriði, svo sem sameiningu sveitarfélaga og endurskoðun fjármálakafla. Tilfni er til þess að fram fari sérstakt samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök og mögulega fleiri aðila á sveitarstjórnarstigi sem verða fyrir áhrifum af breytingum sem lagðar eru til á IX. kafla laganna. Í því samráði væri mögulegt að rýna áhrif frumvarpsins á framkvæmd samvinnuverkefna.

Þótt í greinargerð með frumvarpinu komi fram sú almenna afstaða að samstarf sveitarfélaga standi á einhvern hátt í vegi fyrir markmiðum stjórnvalda um fækkun sveitarfélaga er mikilvægt að árétta að



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um framkvæmd verkefna er nauðsynlegt til að tryggja almannajónustu við íbúa svæðisins..

Þótt markmið um aukið gagnsæi í samstarfi sveitarfélaga séu að sjálfsögðu mikilvæg er tilefni til að skoða hvort í frumvarpinu sé gengið lengra en almennur vilji er til á sveitarstjórnarstigi. Að því leyti sem lagabreytingar þyngja samstarf sveitarfélaga um framkvæmd verkefna eða auka kostnað er tilefni til að efast um að almennur vilji sé meðal sveitarstjórnarmanna til slíkra lagabreytinga.

Breytingar á 97. gr. (54. gr. frv.)

Í greininni er í **a-lið** kveðið á um skylduaðild sveitarfélaga að landshlutasamtökum. Í skýringum við frumvarpsgreinina segir að breytingin um skylduaðild byggi á þeim rökum að landshlutasamtökum sveitarfélaga er falið lögbundið hlutverk, meðal annars að vinna að sóknaráætlunum landshluta sbr. 97. gr. a. og því eðlilegt að öll sveitarfélög séu hluti að þeirri vinnu.

Í **b-lið** er lagt til að bæta inn nýjum málslíð sem er svohljóðandi:

Landshlutasamtök eru félagasamtök sem starfa í umboði aðildarsveitarfélaga sinna. Tryggja skal með samþykktum landshlutasamtakanna að ákvarðanataka innan þeirra endurspegli vilja aðildarsveitarfélaganna.

Í skýringum segir að um sé að ræða áréttingu á því að landshlutasamtök eru ekki stjórnvöld heldur almenn félög. Landshlutasamtök sækja því allt vald sitt og umboð til sveitarfélaganna. Jafnframt er lögð rík áhersla á að þetta samstarf sé á forsendum sveitarfélaganna sjálfra og lúti lýðræðislegum reglum. Í reglunni felst jafnframt að landshlutasamtök geta ekki verið sjálfseignarstofnanir eða hagnaðardrifin félög með takmarkaðri ábyrgð.

Í **c-lið** er lagt til að tvær nýjar málsgreinar bætist við greinina:

Ekki er heimilt að fela landshlutasamtökum verkefni sem fela í sér töku ákvarðana um réttindi- og skyldur manna skv. stjórnsýslulögum, nema um sé að ræða veitingu styrkja eða á grundvelli lagaákvæðis.

Áður en Alþingi felur landshlutasamtökum nýtt verkefni með lögum skal fara fram samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og viðkomandi aðildarsveitarfélög. Skal þar sérstaklega metið hvort verkefnið samræmist hlutverki landshlutasamtakanna sem svæðisbundinna hagsmunasamtaka.

Í skýringum segir að með nýrri 5. mgr. 97. gr. sé skerpt á því að sveitarfélögum sé óheimilt að fela landshlutasamtökum verkefni sem fela í sér töku stjórnvaldsákvæðana. Stjórnvaldsákvæðanir varða réttindi og skyldur einstaklinga og fyrirtækja skv. stjórnsýslulögum og er því mikilvægt að slíkra ákvæðanir séu teknar af aðila sem hefur til þess skýra og ótvíræða lagastoð. Slíkt beint lýðræðislegt umboð hafi sveitarstjórnir en ekki landshlutasamtök. Með þessu er einnig áréttað að landshlutasamtök eru ekki stjórnvald, heldur samstarfs- og hagsmunavettvangur sveitarfélaga. Lagt er til að undantekningin frá þessari reglu sé úthlutun styrkja. Rökin fyrir slíkri undantekningu eru þau að með styrkveitingum er verið að deila út gæðum en ekki íþyngja borgurunum með skyldum. Þá er það talið hagkvæmt og skilvirkt til að



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

nýta staðbundna þekkingu við ákvörðunartöku um styrkveitingar vegna verkefna í hverjum landshluta fyrir sig.

SSH gerir á þessu stigi eftirfarandi athugasemdir við frumvarpsgreinina:

Sú breyting að kveða á um skylduaðild að landshlutasamtökum er óþörf. Öll sveitarfélög á Íslandi eru aðilar að landshlutasamtökum og ekki neinar sérstakar vísbendingar á lofti um að það muni breytast.

Í tilviki SSH er tilefni til að benda á að þátttaka í einstökum verkefnum, svo sem samgöngusáttmála, vatnsverndarmálum, rekstri skíðasvæða og fleiri verkefnum sem sveitarfélögin hafa ákveðið að sinna á vettvangi SSH, er í mörgum tilvikum t.d. Kjósarhreppi óviðkomandi, þótt sveitarfélagið eigi aðild að SSH. Tekur það sveitarfélag þá engan þátt í fjármögnun þeirra verkefna. Kjósarhreppur á hins vegar sömu aðkomu og önnur aðildarsveitarfélög SSH að gerð sóknaráætlunar fyrir höfuðborgarsvæðið og verkefnum innan hennar sem varða Kjósarhrepp. Þetta hefur ekki verið vandamál fram að þessu.

SSH áskilur sér að öðru leyti rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum við greinina síðar ef tilefni verður til.

Samstarf sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Samhengis vegna er tilefni til að gefa mynd af umfangi samstarfsverkefna sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Þrátt fyrir að flest sveitarfélögin teljist fjölmenn hafa þau kosið að eiga samstarf um ýmsa grunnþætti sem miða að því að tryggja öryggi íbúa og veita sem besta þjónustu á sem hagkvæmasta hátt.

Bygðasamlög sem tengjast SSH

Starfandi eru þrjú bygðasamlög sem sex sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu standa sameiginlega að:

1. ***SORPA bs.***

Hlutverk SORPU er að annast meðhöndlun úrgangs og sinna þannig lögbundinni skyldu sveitarfélaganna. Það felur í sér rekstur á móttöku- og flokkunarstöð, urðunarstað, gas- og jarðgerðarstöð og sex endurvinnslustöðvum, sem reknar eru samkvæmt þjónustusamningi við sveitarfélögin. SORPA hefur einnig umsjón með grenndargámum fyrir hönd sveitarfélaganna og rekur nytjamarkaðina Góða hirðinn og Efnismiðlun Góða hirðisins.

2. ***Strætó bs.***

Meginhlutverk bygðasamlagsins er að veita almenna þjónustu á sviði almenningssamgangna, innan þess fjárhagsramma sem samlaginu er sett og nýta það fjármagn sem best til að koma til móts við óskir og væntingar viðskiptavina. Undir þetta hlutverk fellur rekstur við strætisvagna á höfuðborgarsvæðinu, þjónustu við almenningssamgöngur á landsbyggðinni, samkvæmt samningi við Vegagerðina, og akstursþjónustu fyrir fatlað fólk og eldri borgara.

3. ***Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs. (SHS)***

Meginhlutverk er rekstur slökkviliðs og sjúkraflutninga, á fjórum starfsstöðvum á höfuðborgarsvæðinu, ásamt forvörnum. SHS annast einnig rekstur almannavarnanefndar höfuðborgarsvæðisins. Kjósarhreppur fellur undir starfssvæði slökkviliðsins samkvæmt þjónustusamningi og er starfssvæðið því frá Hvalfjarðarbotni í norðri, til Straumsvíkur í suðri og Bláfjallasvæðisins í austri. Íbúar á starfssvæðinu eru um 64 prósent landsmanna.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Sveitarfélögin hafa mótað eigendastefnu fyrir SORPU bs. og Strætó bs. Í eigendastefnu er kveðið á um að aðalfundur eru æðsta vald um málefni byggðasamlaganna og eiga allir kjörnir fulltrúar seturétt á aðalfundi. Stjórn SSH hefur jafnframt stofnað stefnuráð, sem skipað er 20 fulltrúum, þ.e. fimm fulltrúum frá Reykjavíkurborg en þremur fulltrúum frá hverju hinna sveitarfélaganna. Eigendastefna hefur ekki verið sett fyrir SHS bs., a.m.k. enn sem komið er.

Annað samstarf á vegum SSH

Undir starfsemi SSH falla jafnframt margvísleg samstarfsverkefni samkvæmt ákvörðun sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, án þess að um þau hafi verið stofnuð sérstök félög eða stofnanaumgjörð. Sem dæmi um slíkt samstarf má m.a. nefna:

- a. Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins
- b. Samráðshópur um vatnsvernd og vatnsnýtingu
- c. Yfirumsjón með loftslagsstefnu höfuðborgarsvæðisins
- d. Samstarf um rekstur skíðasvæða á höfuðborgarsvæðinu
- e. Yfirumsjón með áhersluverkefnum sóknaráætlunar höfuðborgarsvæðisins á hverjum tíma
- f. Farsældarráð höfuðborgarsvæðisins
- g. Rekstur og viðhald á fjárheldri girðingu um höfuðborgarsvæðið.

Skilningur SSH er að fyrirhugaðar lagabreytingar muni almennt ekki hafa áhrif á skipulag og framkvæmd samstarfsverkefna sem falla utan reksturs byggðasamlaga.

Helstu álitaefni varðandi ákvæði um byggðasamlög

Ekki hefur gefist fullnægjandi ráðrúm til þess að rýna nægilega vel hvernig ákvæði frumvarpsins falla að núverandi fyrirkomulagi samstarfs á vegum SSH eða hvaða breytingar sveitarfélögin verði að ráðast í til að bregðast við lagabreytingum.

Að einhverju leyti má mögulega líta svo á að ákvæði frumvarpsins geti stutt við þá framkvæmd sem þegar er til staðar í byggðasamlögum en ýmsum spurningum er samt ennþá ósvarað og þörf er á frekari umræðu og greiningu á áhrifum breytinga á IX. kafla með tilliti til starfsemi þeirra.

Frekar en að leggja fram á þessu stigi beinar tillögur um breytingar á 50. gr. frv., sem felur í sér víðtækar breytingar á 94. laganna, vill SSH benda á eftirfarandi atriði sem gætu þarfnast frekari rýni. Jafnframt vill þó SSH varpa því fram hvort ekki sé á allan hátt eðlilegast að breytingar á IX. kafla laganna bíði næsta áfanga endurskoðunar laganna, þannig að þær verði skoðaðar í samhengi við ný ákvæði um atvinnuþátttöku sveitarfélaga, sem þá verða lögð fram til umræðu.

- A. SSH gerir almennan fyrirvara við að öll byggðasamlög falli undir þá breytingu sem lögð er til í 2. mgr. 94. gr., að vera „sérstök stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi“, slíkt hlýtur að velta á eðli verkefna byggðasamlaga.
- B. SSH telur heppilegast að í sveitarstjórnarlögum verði aðeins kveðið á um tiltekin lágmarksviðmið, svo sem um hvaða atriði verði skylt að fjalla um í stofnsamningi byggðasamlaga. Ákvæði um einstök framkvæmdaratriði ættu að öðru leyti að vera háð ákvörðunum aðildarsveitarfélaga.



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Raunveruleg hættu er á því að ákvæði frumvarpsins verði til þess að ákvarðanataka í byggðasamlögum verði umtalsvert þyngri ef lagabreytingar ná fram að ganga óbreyttar.

- C. SSH telur ákvæði 3. mgr. 95. gr. um framsal fjárstjórnarvalds til byggðasamlaga þarfnast umræðu og tekur undir ábendingar í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um að skýra þurfi betur hvernig fjárhagsáætlun byggðasamlags, sem samþykkt er á aðalfundi, skilar sér síðan inn í fjárhagsáætlanir aðildarsveitarfélaganna.
- D. Tillaga um breytingu á 4. mgr. 94. gr., sem er ætlað að tryggja að allir fulltrúar á aðalfundi byggðasamlags hafi atkvæðisrétt, þarfnast meiri umræðu og getur haft veruleg áhrif á framkvæmd aðalfunda og stjórnsýslu byggðasamlaga. Tekið er undir ábendingar í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um að sett verði fram dæmi um útreikning á atkvæðavægi á aðalfundi miðað við forsendur frumvarpsins. Þannig verði auðveldara að eiga málefnalega umræðu um hvort þessar breytingar eru fýsilegar.

Heimilað er frávík frá þessari reglu með því að kjósa fulltrúaráð sem fari með atkvæðisvald á aðalfundi en um fyrirkomulag við kjör í fulltrúaráð er í 9. mgr. aðeins vísað til þess að sveitarfélögin ákveði fyrirkomulag í stofnsamþykkt.

Hætt er við að þetta fyrirkomulag muni þykja flókið og má á þessu stigi telja það óljóst hvernig sveitarfélögum hugnast sú leið að kjósa fulltrúaráð. Vert er að halda því til haga að SSH hefur ekki talið vera sérstaka þörf á lagaheimild til að kjósa stefnumörkun SSH hvað varðar hlutverk og verkefni þessara ráða hefur verið kynnt innviðaráðuneytinu.

- E. SSH tekur undir fram komnar ábendingar um að gæta þurfi betur að samræmi varðandi hugtakanotkun í ákvæðum kaflans og einnig samræmi við aðrar greinar frumvarpsins, t.d. 28. gr. um aðgang að gögnum og þagnarskyldu. Einnig er tilefni til að velja því upp hvort þörf er á að skipta greininni upp í fleiri efnisgreinar, þannig að t.d. verði sérstök grein um dagskrá og framkvæmd aðalfundar, o.s.frv.
- F. Ákvæði 10. gr. kveður á um að innbyrðis skiptist kostnaður og fjárhagsleg ábyrgð á grundvelli þess raunkostnaðar sem rekja má til starfsemi byggðasamlagsins í þágu hvers aðildarsveitarfélags. Í 11. gr. er þó tekið fram að í stofnsamningi er heimilt að byggja kostnaðarskiptingu á öðrum hlutlægum viðmiðum, svo sem íbúafjölda. Í 11. gr. er jafnframt nýmæli um að einstök aðildarsveitarfélög geti krafist þess að skpaður verði óháður sérfræðingur til að greina raunkostnað fyrir hvert og eitt sveitarfélag og skal þá niðurstaða þeirrar greiningar ráða kostnaðarskiptingu ef aðildarsveitarfélög komast ekki að annarri niðurstöðu. Að áliti SSH er þörf á umræðu um gagnsemi þessa ákvæðis, sem getur leitt af sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög. Taka má undir ummæli sem fram koma í skýringum við 50. gr. frv. þar sem segir m.a.:

„Ljóst er að greining á raunkostnaði á starfsemi byggðasamlags í hverju sveitarfélagi getur verið vandkvæðum háð og ýmsar leiðir geta verið til staðar til að greina raunkostnað. Til að mynda er hægt að taka mið af meðaltali rekstrarkostnaðar sl. ára og taka tillit til fyrirséðs kostnaðar vegna framkvæmda fjárfestinga eða annarra breytinga á starfseminni. Í nýstofnuðum byggðasamlögum væri síðan hægt að miða við kostnaðaráætlanir.“



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Almenn afstaða SSH varðandi 10. og 11. mgr. þessarar greinar er á þessu stigi 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 í byggðasamlögum eða öðru samstarfi. Þá telur SSH afar varhugavert að kveðið verði á um það í lögum að aðildarsveitarfélögum verði gert skylt að hlíta niðurstöðum ráðgjafa heldur hljóti sveitarfélögin að verða að meta slíka ráðgjöf á eigin forsendum.

Um 68. gr. frv. (116. gr.)

Ákvæði eru í gildandi sveitarstjórnarlögum um eftirlit ráðuneytis sveitarstjórnarmála með stjórnarsýslu sveitarfélaga og byggðasamlaga. SSH gerir athugasemd við tillögu um að ráðherra fái frekari valdheimildir gagnvart byggðasamlögum en þegar eru í lögum, en þar eru nú þegar heimildir fyrir ógildingu samninga og álagningu dagsektar.

Í skýringum á bls. 83 segir:

„Heimildin kann einkum að reynast mikilvæg þegar annað stjórnvald hefur komist að þeirri niðurstöðu að stjórnarsýsla sveitarfélags hafi verið ólögsmæt og vanræksla sveitarfélags að fylgja lögum hafi verið mjög alvarleg, en skilyrði til ógildingar voru ekki fyrir hendi. Ef önnur og vægari úrræði þykja þá ólíkleg til árangurs getur ráðherra gripið til stjórnvaldssektar.“

SSH telur að almennt eigi í sveitarstjórnarlögum að ganga út frá því að sveitarstjórnir og byggðasamlög fari að lögum í sinni starfsemi og að rökstyðja þurfi betur en gert er í frumvarpinu, t.d. með dæmum úr stjórnarsýslufráttum, hvaða raunverulega þörf geti verið fyrir ný íþyngjandi úrræði ráðherra gagnvart sveitarfélögum. SSH leggst því á þessu stigi gegn ákvæði í 68. gr. frv. um heimild ráðherra til að leggja á stjórnvaldssektir.

Um 76. gr. frv. (129. gr.)

Í frumvarpinu eru lagðar til verulegar breytingar á 129. gr. laganna og verður greinin ítarlegri en áður. Vegur þar þýngst 2. mgr. ákvæðisins þar sem lögð er til sú breyting að skýrar verði kveðið á um hvernig mat á fjárhagslegum áhrifum skuli fara fram. Í 5. mgr. ákvæðisins er lögð til sú breyting að í stað þess að aðeins sé gerð grein fyrir ágreiningi ríkis og sveitarfélaga um fjárhagsleg áhrif lagafrumvarpa eða stjórnvaldsfyrirmæla verði ráðherrum og sveitarfélögum heimilað að vísa ágreiningi til samstarfsnefndar ríkis og sveitarfélaga sem starfrækt er á grundvelli 3. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga, sem í daglegu tali gengur undir nafninu Jónsmessunefnd. Auk þess er lagt til í 6. mgr. ákvæðisins að kveðið verði á um afleiðingar þess ef í ljós kemur að ekki hafi farið fram mat á áhrifum lagafrumvarps, stjórnvaldsfyrirmæla eða stefnumótandi ákvarðana stjórnvalda, en lagt er til að viðkomandi ráðherra beri í slíkum tilvikum að eiga frumkvæði að viðeigandi ráðstöfunum sem geta m.a. falið í sér breytingu á fjármögnun eða þjónustukröfum.

Með því að kveða skýrar á ferli mats á fjárhagslegum áhrifum frumvarpa, stjórnvaldsfyrirmæla og annarrar stefnumarkandi ákvarðana á sveitarfélögin og leggja til farveg fyrir ríki og sveitarfélög til að leiða ágreining um slík áhrif til lykta, er stefnt að því að efla fjárhaldsstjórn sveitarfélaga, tryggja fjárhagslega sjálfbærni þeirra og bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga, auk þess að stuðla að vandaðri lagasetningu.

Það er einlæg von SSH að þær breytingar sem nú eru lagðar til á 129. gr. muni bæta verulega verklag við mat ráðuneyta á kostnaðaráhrifum. Vert er þó að benda á að í ákvæðinu er ekki kveðið á um skyldu til



Samtök sveitarfélaga á
höfuðborgarsvæðinu

Þess að meta áhrif breytinga sem gerð eru á frumvarpi í meðförum Alþingis eða þingmálum sem ekki koma frá ráðuneytum.

SSH telur tilefni til þess að leggja til þá breytingu að í ákvæðið verði bætt skyldu til þess að gera sérstaklega grein fyrir kostnaðaráhrifum lagafyrirmæla sem kveða á um innleiðingu EES-löggjafar, að því leyti sem gengið er lengra við innleiðingu en beinlínis er kveðið á um í viðkomandi gerð, þ.e. þegar um er að ræða svonefnda „gullhúðun“.

Um 79. og 80. gr. (Gildistaka og ákvæði til bráðabirgða)

SSH telur augljóst að endurskoða þarf ákvæði 79. gr. þar sem gert er ráð fyrir því að lögin taki gildi 1. janúar 2026. Jafnframt er þörf á umræðu um hvaða aðlögunartími er nauðsynlegur fyrir sveitarfélög sem reka byggðasamlög til að gera breytingar á stofnsamþykktum ef breytingar á IX. kafla laganna ná fram að ganga.

Vert er að benda á að það er töluvert ferli að endurskoða samþykktir þriggja byggðasamlaga og fullt tilefni til að ætla sveitarfélögum rúman tíma til að gera viðeigandi breytingar á þeim. Eðlilegt væri að líkindum að miða við sama frest og í a.-lið 80. gr., eða að lágmarki tvö ár frá gildistöku laganna.

f.h. Samtaka Sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Páll Björgvin Guðmundsson, framkvæmdastjóri.