SUÐURNESJABÆR

Suðurnesjabæ, 12. október 2026
2601188 AJ

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til sveitarstjórnarlaga – 5. mál á 158. löggjafarþingi.

Suðurnesjabær þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga.

Suðurnesjabær tekur undir mikilvægi þess að endurskoða sveitarstjórnarlögin, en telur brýnt að breytingarnar njóti víðtækrar sáttar, virði sjálfstjórn sveitarfélaga og leiði ekki til óþarfrar stjórnsýslubyrði. Í þessu sambandi vísar Suðurnesjabær sérstaklega til minnisblaðs GB Stjórnsýsluráðgjafar, dags. 5. október 2026, um frumvarpið (5. mál á 158. löggjafarþingi), sem unnið var að beiðni á þriðja tugs sveitarfélaga og Suðurnesjabær er þátttakandi í.

Suðurnesjabær vill sérstaklega leggja áherslu á eftirfarandi atriði:

- *Sjálfstjórn og meðalhóf: Tryggja þarf svigrúm sveitarfélaga til að útfæra eigin stjórnsýslu og samstarf. Tekið er undir megináherslur minnisblaðsins um að leiðbeiningar og fyrirmyndir geti í mörgum tilvikum verið heppilegri en ítarleg lagafyrirmæli (einkum bls. 9–10).*
- *Samstarf sveitarfélaga: Suðurnesjabær leggur sérstaka áherslu á að IX. kafli frumvarpsins um byggðasamlög og samvinnu sveitarfélaga verði endurskoðaður. Vísað er til athugasemda minnisblaðsins við 102.–110. gr., meðal annars um fjárstjórnarvald, aðalfundi, sjálfræði aðildarsveitarfélaga og kostnaðarskiptingu. Samningsfrelsi og hlutlæg viðmið um kostnað þurfa að vera í forgrunni.*
- *Fjármál og fjárhagsleg áhrif: Mikilvægt er að fjármálareglur séu skýrar, raunhæfar og taki mið af ólíkum aðstæðum sveitarfélaga, þar á meðal örum íbúavexti. Sérstaklega er vísað til athugasemda minnisblaðsins við*
-

68., 69. og 72. gr. og ábendinga um áhrif nýrra reglna á sveitarfélög í vexti (bls. 3 og 11–12). Nýjum skyldum þarf að fylgja fullnægjandi fjármögnun.

- Skilvirk stjórnsýsla: Gæta þarf meðalhófs við auknar málsmeðferðar- og upplýsingakröfur. Vísað er meðal annars til ábendinga minnisblaðsins um hæfismál samkvæmt 22. gr., starfsmannamál samkvæmt 63. gr. og fyrirhugaðar stjórnvaldssektir samkvæmt 131. gr. frumvarpsins.

Suðurnesjabær hvetur umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis til að taka ábendingar og breytingartillögur í framangreindu minnisblaði til ítarlegrar skoðunar, ásamt umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra sveitarfélaga.

Suðurnesjabær styður markmið um öflugt sveitarstjórnarstig en leggur áherslu á að endanleg útfærsla laganna tryggi sjálfstjórn sveitarfélaga, fjárhagslega sjálfbærni og sveigjanlegt samstarf sem er á forræði sveitarfélaganna sjálfra.

Tilvísun: GB Stjórnsýsluráðgjöf, „Minnisblað um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga, mál nr. 5 á 158. löggjafarþingi“, 5. október 2026.

F.h. Suðurnesjabæjar
Alexandra Jóhannesdóttir
Bæjarstjóri

Minnisblað um frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga,

mál nr. 5 á 158. löggjafarþingi

GB Stjórnsýsluráðgjöf 5. október 2026

Tilefni og forsaga máls

Fyrir Alþingi liggur endurflutt frumvarp til nýrra sveitarstjórnarlaga. Upphaflega var frumvarp kynnt í samráðsgátt sem breytingar á sveitarstjórnarlögum en nú er um að ræða frumvarp til nýrra heildarlaga. Boðaðar breytingar á lögunum varðandi heimildir til atvinnuþátttöku sveitarfélaga, sbr. áformaskjal í samráðsgátt, eru þó ekki hluti af frumvarpinu.

Í stað þess að vinna úr umsögnum sem bárust um málið á vorþingi, og fækka þannig álitaefnum sem eðlilega eru fjölmörg í jafn viðamiklu frumvarpi, er frumvarpið nú lagt fram nánast óbreytt. . Eðlilegra hefði verið að sníða augljósa vankanta af frumvarpinu og eiga náið samstarf við Samband íslenskra sveitarfélaga um nauðsynlegar úrbætur þannig að frumvarpið væri betur undirbúið til umfjöllunar og afgreiðslu á Alþingi.

Fyrir umsagnaraðila hlýtur sú ákvörðun að leggja málið fram óbreytt að valda vonbrigðum en hún undirstrikar einnig þörf fyrir að setja fram skýrar breytingartillögur við ýmis nýmæli í frumvarpinu sem sveitarfélögum hugnast miður, þannig að hægt verði að afgreiða málið í sem mestri sátt.

Ábendingar undirritaðs í þessu minnisblaði og breytingatillögur við frumvarpið eru ekki tæmandi. Áhersla er lögð á að fylgja eftir ábendingum í fyrri greinargerð sem undirritaður vann um frumvarp sem lagt var fram á 157. löggjafarþingi, að beiðni hóps fámennra sveitarfélaga. Er að auki vísað til umsagna Sambands íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtaka og sveitarfélaga þegar við á. Minnisblaðið er jafnframt samið með það í huga að sveitarfélög geti vísað til þess í heild eða að hluta í sínum umsögnum. Sum atriði sem bent er á munu eflaust hafa mismikil áhrif út frá aðstæðum og er undirritaður meðvitaður um að sveitarfélögin eru ólík.

Áhersla er á að minnisblaðið sé knappt og að það nýtist umhverfis- og samgöngunefnd til að gera nauðsynlegar breytingar á frumvarpinu þannig að líklegra verði að sátt skapist um þessa grundvallarlöggjöf fyrir sveitarstjórnarstigið.

Samantekt – helstu ábendingar og breytingatillögur við frumvarpið

Í umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og fjölmargra annarra umsagnaraðila eru settar fram óskir um breytingar á ákvæðum frumvarpsins og endurspeglar samantekt ekki allar breytingatillögur. Um rökstuðning er vísað til viðeigandi umsagna, auk greinargerðar GB Stjórnsýsluráðgjafar, sem fylgir þessu minnisblaði.

Frv.gr.	Efni greinar/kafla	Breytingartillaga eða aths.	Nánari skýring eða vísun
8. gr.	Sjálfbærni sveitarfélaga *4.gr.a. í gildandi lögum*	Greinin falli brott í heild.	Það fyrirkomulag sem mælt er fyrir um í 4. gr.a. hefur skilað takmörkuðum árangri. Viðbætur í frv. gera greinina enn verri.

			Vísað er m.a. til umsagnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps.
1. og 4. mgr. 22. gr.	Málsmeðferð vegna hæfis *20. gr. gildandi laga.*	Skýra þarf betur lokamálslið 1. mgr. eða fella hann brott enda veldur aðkoma kjörins fulltrúa að vinnu álits töfum á málsmeðferð.[1] Tekið er undir afstöðu sambandsins um að falla frá sérstökum málskotsrétti vegna hæfis í ljósi tafa sem það getur valdið.	Vísað er til ábendinga sambandsins, sem leggur til að ráðherra verði ekki skylt að taka kvörtun eða kæru um hæfi til umfjöllunar. Ótækt er að hægja á afgreiðslu mála með of þungri málsmeðferð um hæfi. Lagabreytingar valda verulegri hættu á töfum t.d. í skipulagsmálum.
32. gr.	Hagsmunaskráning	Fella mætti brott orðin „auk sömu upplýsinga um maka“. Ekki er gerð sambærileg krafa í reglum sem gilda um alþingismenn.	Ákvæðið er óþarflega íþyngjandi.
43.-45. gr.	Heimastjórnir og nefnd fyrir hluta sveitarfélags.	Við rýni Alþingis á frumvarpið mætti m.a. ræða og skýra betur hver er munurinn á 43., 44. og 45. gr. frv. og hvort yfirleitt er þörf á svo mörgum greinum um aðkomu íbúa tilgreindra hluta sveitarfélags að stjórnun þess.	Vísað er til ábendinga Múlaþings.
63. gr.	Ráðning annarra starfsmanna. *56. gr. gildandi laga.*	Tekið er undir tillögu Reykjavíkurborgar um að lokamálslið 1. mgr. 63. gr. frumvarpsins verði breytt á þann hátt að sveitarfélögum beri að tilgreina í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins hver innan sveitarfélagsins hafi heimildir gagnvart starfsmönnum í æðstu stjórnunarstöðum eða í það minnsta að sveitarfélögum verði veitt heimild til þess í ákvæði 63. gr. frumvarpsins. Slík breyting ætti að nægja til að bregðast við áliti UA frá 2018 en flest sveitarfélög hafa raunar	Skýringar með 63. gr. á bls. 138 benda eindregið til þess að breytingin muni auka álag á kjörna fulltrúa og flækja ákvarðanir um starfsmannamál. Vísað er til umsagna Akureyrarbæjar og Reykjavíkurborgar þar sem lýst er verulegum efasemdum um þessa viðbót við 56. gr. gildandi laga.

[1] Á bls. 111 segir um 1. mgr. 22. gr. Í ákvæðinu er aðkoma viðkomandi sveitarstjórnarfulltrúa eða nefndarfulltrúa ekki sérstaklega tiltekin en ljóst er að hún þarf a.m.k. að fela í sér að hann fái upplýsingar um fyrirhugað álit, þar á meðal um spurningar sem lagðar verða fyrir sérfræðinginn og hverjum verður falið að vinna álitið. Jafnframt er gert ráð fyrir að hann fái tækifæri til að koma eigin sjónarmiðum og gögnum á framfæri við sérfræðinginn og fái drög að áliti til yfirlestrar og færi á að gera við þau athugasemdir innan hæfilegs frests áður en endanleg útgáfa er lögð fram.

		þegar breytt samþykktum sínum með hliðsjón af álitinu.	
1. mgr. 68. gr.	Flokkun í reikningsskilum. *1.mgr. 60. gr. gildandi laga.*	Ótækt er að vísa til útfærslu í reglugerðarvinnu um grundvallaratriði á borð við það hvernig skilið verði skýrt á milli B-hluta og C-hluta. Fyrir liggja nokkrar tillögur um hvernig mögulegt er að útfæra ákvæðið skýrar og þarf Alþingi að taka afstöðu til þeirra.	Vísað er almennt til umsagna Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar o.fl. um kafla um fjármál sveitarfélaga, breytta hugtakanotkun, hertar fjármálareglur o.fl. og er tekið undir þær ábendingar. Í greinargerð fyrir fámenn sveitarfélög skoðaði undirritaður ákvæðið með hliðsjón af lögum um opinber fjármál (LOF). Vísast til þeirrar umfjöllunar til hliðsjónar.
2. mgr. 68. gr.	Afrakstur af bundnu fjármagni í rekstri stofnana og fyrirtækja. *2. mgr. 60. gr. gildandi laga.*	Það veldur verulegum vonbrigðum að ákvæðið er óbreytt, þrátt fyrir að tveir starfshópar hafi unnið að tillögum um skýrari lagaramma, með hliðsjón af löggjöf í öðrum norrænum ríkjum.	Vísað er til umsagna Sambands íslenskra sveitarfélaga og veitufyrirtækja um þörf fyrir úrbætur á greininni, ásamt breytingartillögum þeirra við 154. gr.
69. gr.	Fjármálastefna *Ákvæðið er ekki í gildandi lögum*	Greinin falli brott eða 2. mgr. um endurskoðun vegna breyttra forsendna verði a.m.k. milduð, líkt og Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til.	Tekið er undir þá afstöðu sambandsins að greinin muni auka skrifræði án þess að þjóna skýru markmiði.
72. gr.	Fjármálareglur. *64. gr. gildandi laga.*	a-liður 1. tölul. 2. mgr. 72. gr. falli brott. (jafnvægisregla fyrir A-hluta) Alþingi er hvatt til þess að kalla eftir ítarlegri rökstuðningi um hver þörfin er fyrir þetta ákvæði og meta hvernig það styður við markmið laganna. Einnig fari fram mat um áhrif breytingarinnar á sveitarfélög sem eru í vexti vegna íbúafjölgunar.	Nægjanlegt ætti að vera að skerpa á skuldareglu fyrir A-hluta, eins og lagt er til í a-lið 2. tölul. 2. mgr. 72. gr. Mikilvægt er að jafnvægisregla fyrir A-hluta leiði ekki af sér stóraukið skrifræði fyrir sveitarfélögin og ráðuneytið. Nauðsynlegt er að skýra betur hvernig reglan verði útfærð í reglugerð og hvaða ráðstafanir verði gerðar til að undanskilja sveiflukennda og ófyrirséða liði við

			útreikning viðmiða um fjármál sveitarfélaga.
VIII. kafli	Eftirlit með fjármálum sveitarfélaga. *VIII. kafli gildandi laga.*	Ekki er um miklar breytingar að ræða á kaflanum en mikilvægt er að vel verði staðið að sameiningu Eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga (EFS) og Reikningsskila- og upplýsinganefndar.	Lesa má út úr skýringum við frv. að EFS fái nú víðtækara hlutverk og er m.a. lagt til að einn nefndarmanna verði lögfræðingur. Áhersla þarf að vera á að samræmingarhlutverki um reikningsskil verði áfram sinnt markvisst eftir sameiningu nefndanna, sbr. c-lið 1. mgr. 87. gr.
IX. kafli	Samvinna sveitarfélaga	Ákvæði kaflans eru of mikið frávik frá gildandi lögum og raunar alltof ítarleg. Ákvæði um aðalfundi, fjárstjórnarvald og kostnaðarskiptingu þarf að rýna ítarlega við umfjöllun Alþingis.	Miklar athugasemdir eru gerðar við kaflann í umsögnum sambandsins, landshlutasamtaka og sveitarfélaga.
102. gr.	Byggðasamlög.	Orðalag 2. málsl. 1. mgr. getur reynst umdeilt: *Með samþykkt um byggðasamlag framselja aðildarsveitarfélög til byggða-samlagsins það fjárstjórnunarvald sem lýtur að rekstri þess, sbr. þó 3. mgr. 103. gr.*	Bent er á að í umsögnum er lýst efasemdum um að færa allt fjárstjórnarvald vegna byggðasamlaga. Flest sveitarfélög munu þvert á móti telja sig þurfa að samþykkja fyrirfram fjárheimildir og viðauka vegna byggðasamlaga enda geta slík útgjöld haft veruleg áhrif á afkomu þeirra.
103. gr.	Aðalfundur byggðasamlags. *Nýtt ákvæði.*	**Tillaga um lágmarksákvæði í stað 103. gr.:** Aðalfundur byggðasamlags skal haldinn árlega. Um fjölda fulltrúa með atkvæðisrétt og atkvæðavægi á aðalfundi, sbr. a- eða b-lið 2. mgr., skal fara eftir því sem ákveðið er í samþykkt byggðasamlags. Öllum kjörnum fulltrúum aðildarsveitarfélaga er heimilt að sækja aðalfund með málfrelsi og tillögurétt. Í samþykkt byggðasamlags skv. 104. gr. skal skilgreina þær ákvarðanir sem eru á forræði aðalfundar og verða ekki framseldar til stjórnar eða	Eðlilegt er að í sveitarstjórnarlögum sé ákvæði um aðalfundi byggðasamlaga. Ákvæðið er hins vegar alltof ítarlegt og útilokar t.a.m. að sveitarstjóri fari með atkvæðisrétt á aðalfundi. Vísað er að öðru leyti vel rökstuddra ábendinga í umsögnum sambandsins og SSH.

		framkvæmdastjóra. Að lágmarki skal aðalfundur taka ákvörðun um: 1. heildarstefnu og markmið byggðasamlags, 2. fjármálaáætlun til fimm ára og fjárheimild næstkomandi árs, sbr. þó 7. tölul. 104. gr. 3. staðfestingu ársreiknings, 4. óvenjulegar eða meiri háttar ákvarðanir, svo sem fjárfestingar, lántökur, sölu eigna eða veigamiklar breytingar á verkefnum byggðasamlags, 5. ~~veigamiklar~~ breytingar á samþykktum byggðasamlagsins, 6. inngöngu nýrra sveitarfélaga, úrsögn úr samstarfinu og slit byggðasamlagsins.	Með því að stytta 103. gr má sníða af alvarlegustu vankanta. Þannig geta sveitarfélög t.d. sjálf ákveðið í samþykkt skv. 104. gr. að bæjar- eða sveitarstjóri geti farið með atkvæðisrétt á aðalfundi eða í fulltrúaráði, eins og víða er gert. Breytingar á samþykktum byggðasamlags ættu ávallt að fá samþykki aðalfundar, ekki aðeins veigamiklar breytingar.
104. gr.	Samþykkt byggðasamlags. *94. gr. gildandi laga.*	Ákvæði 3. mgr. 104. gr. frv. færist í 104. gr., einfaldað: Heimilt er að ákveða í samþykkt byggðasamlags að tilteknar ákvarðanir aðalfundar séu háðar samþykki aðildarsveitarfélaga. Í samþykkt skal lýsa því ferli sem fer fram ef ákvörðun aðalfundar er ekki staðfest af öllum aðildarsveitarfélögum. Heimilt er að ákveða í samþykkt að ekki skuli haldinn aukaaðalfundur til að taka nýja ákvörðun í kjölfar slíkrar synjunar. Einnig er lagt til að fella brott úr 13. tl. ákvæði um skipan sérfræðings um kostnaðar-skiptingu. Þess í stað verði bætt inn ákvæði um að ákvæði skuli vera um kostnaðar- og ábyrgðarskiptingu á grundvelli hlutlægra viðmiða sem sveitarfélögin ákveða, í stað 107. gr. frv.	Breytingartillaga er sett fram með vísan til áherslna í umsögnum um að sveitarfélögin ákveði sjálf fyrirkomulag ákvarðanatöku í byggðasamlögum. Einnig er mikill samhljómur meðal umsagnaraðila um að ekki sé þörf á lagaákvæði um skipun sérfræðings til að meta raunkostnað við rekstur byggðasamlags, sbr. 107. gr.

		Skipan og störf sáttanefndar, sbr. 13. tl. verði hluti af 14. tl. um úrgöngu eða slit byggðasamlags.	
106. gr.	Kosning í fulltrúa-ráð byggðasamlags. *Nýtt ákvæði.*	Lagt er til að greinin, sem heimilar sveitarfélögum að mæla í samþykkt fyrir um almenna atkvæðagreiðslu meðal íbúa um kjör í fulltrúaráð, falli brott.	Hvergi í umsögnum kemur fram að eftirspurn sé eftir nýrri lagagrein um beina kosningu í fulltrúaráð og telur SSH hana vera kostnaðarsama og flókna.
107. gr.	Ábyrgð og kostnaðarskipting byggðasamlaga. *Nýtt ákvæði, sbr. þó 94. gr. gildandi laga um innbyrðis ábyrgð á skuldbindingum.*	Greinin falli brott. Þess í stað komi ákvæði í 109. gr. um að ráðuneytið vinni leiðbeiningar, í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, um leiðir til þess að skipta kostnaði við rekstur byggðasamlaga og samninga um leiðandi sveitarfélag, sbr. 110. gr. eftir hlutlægum viðmiðum.	Sveitarfélögin geta á grundvelli gildandi laga ákveðið kostnaðarskiptingu út frá öðrum viðmiðum en íbúatölu, ef þau kjósa. Tækifæri eru til að þróa kostnaðarskiptingu vegna samstarfsverkefna frekar en það má hæglega gera á grundvelli leiðbeininga frekar en lagaskyldu. Vísað er til umsagnar sambandsins o.fl.
109. gr.	Önnur ákvæði um byggðasamlög. *Nýtt ákvæði.*	Lagt er til að 1. mgr. falli brott. Ef ætlunin er að setja reglugerð þyrfti hún að vera tilbúin jafnhliða samþykkt laganna, annað skapar í raun bara óvissu.	Vísað er til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga. Mun meiri þörf er fyrir leiðbeiningar og fyrirmyndir að samþykktum byggðasamlaga heldur en að sett verði reglugerð, til viðbótar þeim ítarlegu ákvæðum sem eru í IX. kafla frv.
110. gr.	Samningur við „leiðandi sveitarfélag.“	4. og 6. mgr. falli brott.[2]	Vísað er til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, þar sem bent

[2] Vísað er til skýringa við 4. mgr. 110. gr. á bls. 171 í frv. Fullyrða má að í reikningsskilum er hægt að leiða fram flesta þá kostnaðarþætti sem þarna eru nefndir en heimild til álags býr til hættu á að slíkur kostnaður verði tvígreiddur: *„Seinni hluti málsgreinarinnar veitir sveitarfélaginu sem tekur við verkefninu heimild til að leggja allt álag ofan á þann raunkostnað sem fellur til vegna þjónustunnar við hitt sveitarfélagið. Þessi heimild er hugsuð til að gera sveitarfélaginu sem tekur við verkefninu kleift að standa straum af þeim óbeina kostnaði sem hlýst af því. Slíkan kostnað er oft erfiðara að mæla og fella undir beinan raunkostnað. Hér er m.a. átt við umsýslukostnað, svo sem aukinn kostnað í stoðdeildum sveitarfélagsins sem tekur yfir verkefnið. Einnig er átt við stjórnunarkostnað, þ.e. tíma og vinnu stjórnenda sem fer í að hafa yfirsýn yfir verkefnið og eiga samskipti við sveitarfélagið sem framselur verkefnið, og áhættuálag þar sem sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið tekur á sig ábyrgð og hugsanlega fjárhagslega áhættu sem fylgir rekstrinum. Auk þess er eðlilegt að sveitarfélagið sem tekur yfir verkefnið njóti ávinnings af stærðarhagkvæmni við að sinna því. Rétt er að árétta að eingöngu er heimilt að leggja á álag á raunkostnað en ekki skylda.“*

	96. gr. gildandi laga.	Þess í stað gefi ráðuneytið út leiðbeiningar um beitingu hlutlægra viðmiða um kostnaðarskiptingu milli sveitarfélaga ásamt vísun til almennra reglna um reikningsskil, í stað ákvæðis um álag á samningsfjárhæð, sem sveitarfélög gagnrýna í sínum umsögnum.	er á misræmi milli 110. gr. og ákvæða um byggðasamlög. Jafnframt nefnir sambandið góð dæmi um kostnaðarskiptingu sem ekki einskorðast við íbúafjölda heldur þjónustumagn. Samningsfrelsi á að sjálfsögðu að virða í samningum um samstarf sveitarfélaga.
118. gr.	Upplýsingar um málefni sveitarfélags. *103. gr. gildandi laga.*	Velta má því upp hvort leiðbeiningar um íbúasamráð ættu betur við heldur en bein lagafyrirmæli. Breyting á ákvæðinu, samanborið við 103. gr. gildandi laga, felst í því að upp-lýsingaskylda sveitarfélaga gagnvart íbúum er rýmkuð. Í stað þess að skyldan sé einskorðuð við mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið er nú lagt til að hún nái til allra mála sem hafa þýðingu fyrir það. Ákvæði 2. mgr. er nýmæli.	Vísað er til ítarlegra skýringa við 118. gr. á bls. 176 í frv. og umsagnar Múlaþings.
121. gr.	Frumkvæði íbúa sveitarfélags. *108. gr. gildandi laga.*	Orðalagið „viðkomandi viðburðar“ í 1. mgr. ætti að endurskoða, en átt er við almenna atkvæðagreiðslu um tiltekið málefni að frumkvæði íbúa. Sett er fram tillaga um breytingu á 2. mgr., þannig að ekki verði heimilt að krefjast almennrar atkvæðagreiðslu um a.m.k. aðalskipulag sveitarfélags en í umsögn SSH er lagt til að öll skipulagsmál verði undanskilin ákvæðinu.	Varðandi 2. mgr. er vísað til umsagnar SSH. Skipulagslög nr. 123/2010 hafa að geyma ítarleg ákvæði um kynningu og samráð við íbúa og aðra sem eiga hagsmuna að gæta. Ástæða er til að árétta í sveitarstjórnarlögum að samþykkt aðalskipulags sé ekki mál sem hægt er að krefjast atkvæðagreiðslu um að loknu margra ára samráðsferli.
	124. gr. Stjórnsýslukæra. *112. gr. gildandi laga.*	Tilefni kann að vera til að kveða á um bæði kærufrest, sem er þrír mánuðir, og hámarksfrest ráðuneytisins til að kveða upp úrskurð eftir að gagnaöflun er	Ekki er gerð athugasemd við að kæruheimild vegna uppsagnar starfsmanna sveitarfélaga falli brott úr ákvæðinu og slík mál fari því dómstólaleiðina framvegis.

		lokið. Málsmeðferðartími hefur því miður lengst á síðustu árum.	
131. gr.	Vanræksla sveitarfélags. *116. gr. gildandi laga.*	2. mgr. um stjórnvaldssektir falli niður. Ástæða er til þess að hvetja Alþingi til þess að kalla eftir nánari skýringum frá ráðuneytinu, með vísan í dæmi um mál þar sem stjórnvaldssekt hefði verið viðeigandi úrræði. Á þeim grundvelli verði lagt mat á hvort þörf sé á þeirri breytingu sem ráðuneytið leggur til í frumvarpinu. Vert er að benda á að í 133. gr. frv. er heimild til ráðherra að höfða viðurkenningarmál, sbr. 118. gr. gildandi laga. Ekki hefur reynt á beitingu þeirrar heimildar frá setningu laga nr. 138/2011.	Í nánast öllum umsögnum kemur fram mikil gagnrýni á 2. mgr. 131. gr. um stjórnvaldssektir ráðherra, sem er að flestra áliti óþörf viðbót við þau úrræði sem innviðaráðherra hefur nú þegar samkvæmt lögum til að stöðva ólögmæta stjórnsýslu sveitarfélaga. Vart þarf að taka fram að afar sjaldan reynir á slík úrræði og skýringar með ákvæðinu fela ekki í sér nægilega sterk rök fyrir lagabreytingu.
154. gr.	Breytingar á öðrum lögum.	Jákvætt er að einfalda lagaumhverfi varðandi samstarf sveitarfélaga með því að vísa til ákvæða sveitarstjórnarlaga.	M.a. eru lagðar til breytingar á lögum um leikskóla og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Ekki er tilefni til athugasemda við 154. gr.
	Frestir skv. ákvæði til bráðabirgða I.	Samninga og samþykktir um samvinnu ber að endurskoða fyrir 15. október 2029. (a-liður) Endurskoðun samþykkta sveitarfélaga og siðareglna skal lokið fyrir 1. janúar 2028. (b-og c-liður)	Lengja mætti frest til **1. júlí 2028 vegna b- liðar** þannig að sveitarfélögum gefist ríflegur tími til að aðlaga samþykkt um stjórn og fundarsköp að breyttum lögum.

Leiðarljós við umfjöllun um frumvarpið

Sveitarstjórnarlög eru grundvallarlöggjöf sem sátt þarf að ríkja um

Undirritaður byggir m.a. á reynslu af frábæru samstarfi í aðdraganda sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem ráðuneyti og Samband íslenskra sveitarfélaga unnu þétt saman um að móta sterkari umgjörð um fjármál sveitarfélaga, eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga og fleiri mikilvæg nýmæli. Almenn sátt var um flest meginatriði í þeirri vinnu. Endurskoðun laganna nú er tímabær og er að vonum margt sem mögulegt er að bæta í ljósi fenginnar reynslu. Breytingar þurfa þó að vera vel ígrundaðar og samræmast markmiðum laganna.

Í þessu minnisblaði er áhersla á einföldun frumvarpsins og að auka sátt um þennan mikilvæga lagabálk sem sveitarstjórnarstigið starfar eftir..

Sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga ber að virða

Tilefni er til almennrar brýningar um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga skv. 78. gr. stjórnarskrárinnar og Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga. 2. gr. frumvarpsins fjallar um markmið og forsendur. Þar er lögð áhersla á að sveitarfélög eru sjálfstæð stjórnvöld sem geti haft samstarf sín á milli og að þau hafi sjálfstæða tekjustofna. Jafnframt er þó sagt í 3. tl. 2. gr. að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna.

Frumvarpið ber með sér að síðastnefnda markmiðið hafi vegið þyngra við gerð frumvarpsins heldur en eldri og rótgrónari markmið sem fram koma í öðrum töluliðum 2. gr. Því er tilefni til að minna sérstaklega á að í 4. tl. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, sem er samhljóða 4. mgr. 2. gr. frv., segir:

> *...afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga,*

Meðalhóf við lagasetningu

Með hliðsjón af framangreindu telur undirritaður að bæði innviðaráðherra og Alþingi þurfi að gæta ákveðins hófs við endurskoðun sveitarstjórnarlaga þannig að skýrir almannahagsmunir þurfi að vera til staðar til að réttlæta afskipti ríkisins af málefnum sveitarfélaga. Eitt af einkennum sveitarstjórnarlaga hefur jafnan verið að sveitarfélögum er gefið svigrúm til að útfæra eigin reglur um stjórn sveitarfélags, fundarsköp, verkefni nefnda, samþykktir byggðasamlaga o.fl. Þessi nálgun við lagasetningu er í góðu samræmi við þá meginreglu Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga að þær heimildir sem staðbundnum stjórnvöldum eru fengnar skulu almennt vera óskoraðar og óskiptar.[3]

Hlutverk ráðuneytisins hefur m.a. verið að gefa út fyrirmynd að samþykkt fyrir sveitarfélög, samræma reikningsskil og hafa almennt eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga. Í IX. kafla er af einhverri ástæðu stefnt í allt aðra átt, með mikilli forskrift sem þrengir samningsfrelsi sveitarstjórna og að auki er lögð til mjög víð reglugerðarheimild í 109. gr. Þótt útfærsla margra framkvæmdaratriði verði óhjákvæmilega í stjórnvaldsfyrirmælum eða leiðbeiningum þarf lagastoðin einnig að vera skýr um meginatriði slíkra fyrirmæla.

Í greinargerð sem undirritaður vann fyrir tólf fámenn sveitarfélög var frumvarpið sérstaklega rýnt með tilliti til aukinnar reglubyrði. Sú rýni sem fram kemur í þessu minnisblaði leiðir í ljós umtalsvert fleiri atriði sem Alþingi þarf að leggja mat á með tilliti til þess hvort ítarlegri lagaákvæði sé rétt leið. Út frá sjónarmiði um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og meðalhófsreglu í samskiptum ríkis og sveitarfélaga mætti hæglega komast af með útgáfu leiðbeininga eða fyrirmynda eða hreinlega eftirláta sveitarfélögum útfærslu. Slíkt væri í góðu samræmi við grein 6.1 í sáttmálanum:

> *„Með fyrirvara um almennari ákvæði laga skulu staðbundin stjórnvöld geta ákvarðað innra skipulag stjórnsýslu sinnar í þeim tilgangi að aðlaga hana að staðbundnum þörfum og tryggja skilvirka stjórnun.“*

Undirritaður telur sveitarstjórnir almennt viljugar til að bregðast við tillögum ráðuneytisins um aukna samræmingu og eru ótvíræð sóknarfæri í auknu samstarfi milli ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um slík verkefni.

---

[3] Grein 4.4 í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.

- Dæmi um slíka nálgun gæti verið útgáfa leiðbeininga um hvernig raunkostnaður geti ráðið kostnaðarskiptingu í samstarfsverkefnum frekar en bein lagasetning.
- Frumvarpið felur í sér alltof flókna útfærslu varðandi kostnaðarskiptingu í IX. kafla frumvarpsins og er að auki mismunandi útfært fyrir annars vegar byggðasamlög, sbr. 107. gr. og hins vegar samninga um samstarf við leiðandi sveitarfélag, sbr. 110. gr. Þetta ósamræmi verður að laga.
- Heimild leiðandi sveitarfélags til að innheimta álag af veittri þjónustu orkar tvímælis og gera flest sveitarfélög eðlilega athugasemd við það nýmæli.

Ólíkar starfsaðstæður sveitarstjórnarfólks og aukin reglubyrði

Kjörnir fulltrúar sinna sveitarstjórnarstörfum nánast undantekningarlaust í hlutastarfi og er tímakaup almennt afar lágt miðað við vinnuframlag. Gildir þá einu hvort íbúar eru 50 eða 5.000. Aukin reglubyrði þýðir enn meira vinnuálag. Sveitarstjórnarmenn eru almennt ekki í aðstöðu til að fjölmenna á fundi í samstarfsverkefnum og kemur það iðulega í hlut bæjar- eða sveitarstjóra að sækja aðalfundi og aðra tilfallandi fundi f.h. síns sveitarfélags. Afar misráðið er að gera ráð fyrir því í 103. og 104. gr. frv. að einungis kjörnir fulltrúar aðildarsveitarfélaga eða fulltrúaráð hafi atkvæðisrétt á aðalfundi byggðasamlags.

Óskiljanlegt er að í 32. gr. er lögð til víðtækari hagsmunaskráning en gildir um alþingismenn, sem ekki virðast þurfa að skrá fjárhagslega hagsmuni maka.

Einnig mun það flækja verulega störf aðalfunda byggðasamlaga ef þar á að fara fram á hverju ári umræða um kostnaðarskiptingu, á grundvelli útreikninga stjórnar eða framkvæmdastjóra byggðasamlags. Slíkt lagaboð er einungis ávísun á átök um samstarf sveitarfélaga. Augljóst er að sveiflur geta orðið í kostnaði á milli ára án þess að það gefi endilega tilefni til þess að hverfa frá hlutlægum viðmiðum um kostnaðarskiptingu sem sveitarfélög hafa sammælst um. Ítrekuð er ábending um að leiðbeiningar eiga hér við frekar en lagafyrirmæli.

1. Útskýringar á bls. 71-72 í greinargerð með frv. um framkvæmd aðalfunda endurspegla ekki að víðast um landið er ágæt samstaða um rekstur byggðasamlaga. Almennt er mjög lítið um ágreining milli sveitarfélaga eða innan sveitarstjórna um hlutverk og rekstur þeirra.

2. Það aukna flækjustig sem lagt er til í frumvarpinu virðist því mögulega frekar endurspegla umræðu um ákvarðanatöku í byggðasamlögum á höfuðborgarsvæðinu. Ekkert er því til fyrirstöðu að bæta inn í sveitarstjórnarlög valkvæðum ákvæðum um fulltrúaráð eða eigendavettvang til að endurspegla að umgjörð samstarfs sveitarfélaga innan SSH er nokkuð ólíkt samstarfi í öðrum landshlutum.

3. Slík sjónarmið eiga ekki að leiða til þess að flækja störf sveitarstjórna um allt land og er eðlilegra að lögin hafi aðeins að geyma lágmarksákvæði eða meginreglur um samþykktir byggðasamlaga. Undirritaður gerir t.d. enga athugasemd við að í lögum verði kveðið á um að byggðasamlag skuli halda aðalfund og að öllum kjörnum fulltrúum skuli heimilt að taka þátt í aðalfundi með málfrelsi og tillögurétt. Að öðru leyti ætti að eftirláta sveitarstjórnum útfærslu á ákvarðanatöku á fundum byggðasamlaga.

Skilvirk ákvarðanataka

Undirritaður hvetur Alþingi til að vera vakandi fyrir óþarflega íþyngjandi ákvæðum í frumvarpinu og leita leiða til að létta álagi á kjörna fulltrúa og stjórnendur sveitarfélaga í stað þess að auka það.

- Hér má sem dæmi nefna þá flóknu málsmeðferð sem lögð er til í 22. gr. til að skera úr um hæfi kjörinna fulltrúa. Varað er við því í umsögnum að breytingin muni leiða til tafa í

afgreiðslu mála, sem gengur þvert á markmið ríkisstjórnarinnar um að einfalda stjórnsýslu, ekki síst með því að stytta ferli leyfisveitinga í mannvirkja- og skipulagsmálum og orkumálum.

- Í umsögnum Akureyrarbæjar og Reykjavíkurborgar er einnig varað við að 63. gr., sem fjallar um ráðningu og uppsagnir starfsmanna, geti flækt ákvarðanir í starfsmannamálum. Þessi grein hefur ekki fengið mikla umfjöllun við undirbúning frumvarpsins en hún virðist geta aukið álag á kjörna fulltrúa og flækt samskipti innan stjórnsýslu sveitarfélaga. Aðrar og einfaldari leiðir virðast mögulegar til að bregðast við áliti Umboðsmanns Alþingis frá 2018 og mörg sveitarfélög hafa raunar þegar brugðist við álitinu með breytingu á samþykkt um stjórn og fundarsköp.

Breytingar á fjármálakafla

Líkt og áður vísar undirritaður að stærstum hluta til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélag um efni VII. kafla um fjármál sveitarfélaga. Í minnisblaði eru þó nefnd atriði sem einnig voru til umfjöllunar í greinargerð fyrir fámenn sveitarfélög.

Óskýrleiki í 1. mgr. 67. gr. varðandi flokkun í B- og C-hluta er of mikill. Hér er um grundvallaratriði að ræða varðandi reikningsskil sveitarfélaga og hægur vandi á að vera orða greinina skýrar en gert er í frumvarpinu.

- Eðlilega eru bæði sveitarfélög og veitufyrirtæki ósátt við að innviðaráðuneytið hefur ekki fengist til þess að setja fram tillögur um breytingar á 2. mgr. 60. gr. sveitarstjórnarlaga, sbr. 10. gr. laga nr. 32/20024 um vatnsveitur sveitarfélaga og 15. gr. laga nr. 9/2009 um uppbyggingu og rekstur fráveitna. Tveir starfshópar hafa fjalla um hvernig hægt væri að skilgreina heimildir til arðgreiðslu af bundnu fé í B-hluta stofnunum.
- Í ljósi mikillar uppbyggingar í fráveitumálum sem er framundan þarf að leysa úr þessu álitaefni sem fyrst.

Íþyngjandi áhrif 8. gr. – ósamræmi við 121. gr.

Í umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og margra sveitarfélaga er harðlega gagnrýnt að í 8. gr. frv. eru ákvæði sem skylda öll sveitarfélög til sameiningarviðræðna ef aðeins 10% kosningarbærra íbúa þess fara fram á það í undirskrifasöfnun. Í sömu grein eru sveitarfélög með yfir 1.000 íbúa skylduð til að vinna álit um stöðu sveitarfélagsins ef 10% kosningarbærra íbúa krefjast þess í undirskriftasöfnun.

Eðlilega benda sveitarfélög á að í 121. gr., sem er meginregla um frumkvæði íbúa sveitarfélaga, er kveðið á um hærra hlutfall, þ.e. 20%. Óhjákvæmilegt er að Alþingi mæti þessum sjónarmiðum sveitarfélaga. Einnig getur verið tilefni til að bæta inn í 121. gr. frekari takmörkun um frumkvæði íbúa og er sérstaklega nefnd staðfesting aðalskipulags sveitarfélaga í því samhengi.

- Undirritaður mælir eindregið með því að 8. gr. frumvarpsins falli brott. Engin gögn hafa komið fram um að sú lagaskylda fyrir sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa sem kveðið er á um í 1.-2. mgr. 8. gr. þjóni tilgangi eða stuðli með sýnilegum hætti að fækkun sveitarfélaga.
- Það verður því á engan hátt talið skynsamlegt að skylda enn fleiri sveitarfélög til álitsgerðar sem áður einskorðaðist við sveitarfélög með færri en 250 íbúa, sbr,. 4. gr. a. í gildandi lögum.

- Enn verri hugmynd er að fjölga málsgreinum við 8. gr., sem augljóslega er enginn vilji fyrir á sveitarstjórnarstigi.

Staðfesting samþykkta og samstarfssamninga og heimild til ógildingar -130. gr.

Undirritaður tekur undir efasemdir í umsögnum um þá breytingu að ráðuneyti staðfesti ekki samþykktir sveitarfélaga eða byggðasamlaga og samstarfssamninga. Vert er að minna á að heilmikið ferli fer fram í tengslum við gerð nýrra samþykkta og samstarfssamninga. Liður í því ferli hefur verið yfirferð innviðaráðuneytisins og viðbrögð við ábendingum þegar tilefni er til, sem getur m.a. leitt til þess að sveitarstjórn þurfi þrjár umræður um samþykkt. Vafi um framkvæmd hvað þetta varðar gefur tilefni til að leggja til rýmri frest fyrir sveitarfélög til að endurskoða samþykkt um stjórn og fundarsköp, eða til 1. júlí 2028 í stað 1. janúar 2028.

Iðulega hafa sveitarfélögin þurft að bíða svo mánuðum skiptir eftir yfirferð allt að þriggja ráðuneyta vegna samninga um velferðarþjónustu. Vitaskuld getur orðið ákveðin einföldun í því að sleppa við þann biðtíma en það ætti þá að gilda um öll ráðuneyti, þ.e. ekki eingöngu innviðaráðuneyti og félags- og húsnæðismálaráðuneyti. Sá tímasparnaður sem breytingin felur í sér vegur þó ekki endilega jafn þungt og sú aukna áhætta sem getur skapast ef ráðuneyti gerir athugasemdir síðar. Tilefni kann að vera til að árétta í nefndaráliti að ekki er gert ráð fyrir því að ráðuneytið muni á grundvelli 130. gr. ógilda samþykktir eða samninga í heild sinni heldur verði viðhaft það verklag að sveitarfélög fái hæfilegan frest til að bæta úr ágöllum á samþykkt eða samningi

- Undirritaður hvetur Alþingi til þess að skoða alvarlega ábendingar sveitarfélaga varðandi þá breytingu sem lögð er til í 10. gr., 100. gr. og 130. gr. frv., sbr. 9. gr., 92. gr. og 115. gr. gildandi laga, með tilliti til mögulegrar óvissu sem breytingar kunna að valda.
- Einnig er tekið undir tillögu Sambands íslenskra sveitarfélaga um að staðfestingarhlutverk mennta- og barnamálaráðuneytis ætti að falla niður, ef ákveðið er að falla frá staðfestingu innviðaráðuneytis og félags- og húsnæðismálaráðuneytis á samningum um samstarf sveitarfélaga..

Heimild ráðherra til stjórnvaldssekta – 131. gr.

Í umsögnum kemur fram mikil gagnrýni á 2. mgr. 131. gr. um stjórnvaldssektir ráðherra, sem er að flestra áliti óþörf viðbót við þau úrræði sem innviðaráðherra hefur nú þegar samkvæmt lögum til að stöðva ólögmæta stjórnsýslu sveitarfélaga. Vart þarf að taka fram að afar sjaldan reynir á slík úrræði og skýringar með ákvæðinu fela ekki í sér nægilega sterk rök fyrir lagabreytingu. Sjá til hliðsjónar skýringu á bls. 192 í frv.:

> *„Heimildin í 2. mgr. kann einkum að reynast mikilvæg þegar annað stjórnvald hefur komist að þeirri niðurstöðu að stjórnsýsla sveitarfélags hafi verið ólögmæt og vanræksla sveitarfélags að fylgja lögum hafi verið mjög alvarleg, en skilyrði til ógildingar hafi ekki verið fyrir hendi. Ef önnur og vægari úrræði þykja þá ólíkleg til árangurs getur ráðherra gripið til stjórnvalds sekta.“*

- Undirritaður hvetur Alþingi til þess að kalla eftir nánari skýringum frá ráðuneytinu með vísan í dæmi um mál þar sem stjórnvaldssekt hefði verið viðeigandi úrræði og leggja síðan mat á hvort þörf sé á þeirri breytingu sem ráðuneytið leggur til í frumvarpinu.
- Undirritaður gerir hins vegar ekki athugasemd við aðrar breytingar á 116. gr. gildandi laga sem lagðar eru til í 131. gr. og er ætlað að auka skýrleika í málsmeðferð eftirlitsmála.

- Tilefni er hins vegar til að benda á að stærsti misbrestur í framkvæmd stjórnsýslueftirlits með sveitarfélögum er langur málsmeðferðartími ráðuneytisins, frekar en skortur á skýrum lagaheimildum. Þegar allt að tvö ár líða frá móttöku kæru þar til úrskurður fellur er tilefni til að grípa til tafarlausra úrbóta.

Lokaorð

Það er einlæg von undirritaðs að minnisblaðið nýtist bæði sveitarstjórnum og Alþingi sem grundvöllur til málefnalegrar umræðu um frumvarpið. Eins og fram kemur í upphafi er ekki um að ræða tæmandi upptalningu allra athugasemda sem komið hafa fram við frumvarpið heldur er megin áhersla lögð á að lagabreytingar flæki ekki dagleg störf og ákvarðanatöku sveitarstjórna eða torveldi samstarf þeirra.

Undirritaður hefur m.a. eftirlátið Sambandi íslenskra sveitarfélaga og fleiri umsagnaraðilum að fjalla um 142.-143. gr. frumvarpsins um samstarf ríkis og sveitarfélaga og mat á fjárhagslegum áhrifum, sem eru mikilvæg ákvæði. Sama á við um 111. gr. um um landshlutasamtök og sóknaráætlanir og fleiri ákvæði.

F.h. GB Stjórnsýsluráðgjafar,

Guðjón Bragason lögfræðingur