

Reykjavík, 7. apríl 2026

## Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til sveitarstjórnarlaga

Þann 6. mars 2026, barst Reykjavíkurborg erindi nefnda- og greiningarsviðs Alþingis fyrir hönd umhverfis- og samgöngunefndar þar sem 505. þingmál – sveitarstjórnarlög er sent til umsagnar. Hér á eftir fer umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið auk þess sem Reykjavíkurborg vísar til umsagnar sinnar, dags. 13. október 2025, um fyrri útgáfu frumvarpsins að því leyti sem þær eiga enn við.

Reykjavíkurborg er fylgjandi því að frumvarpið verði samþykkt en óskar eftir að tekið verði tillit til meðfylgjandi athugasemda og ábendinga.

Af hálfu Reykjavíkurborgar er í umsögn þessari lögð sérstök áhersla á eftirfarandi atriði:

- **Auka þarf skýrleika skilgreininga á A-, B- og C-hluta sveitarfélaga (67. gr.).** Samkvæmt 67. gr. frumvarpsins er lagt til að skipta starfsemi sveitarfélaga í A-, B- og C-hluta við reikningsskil. Reykjavíkurborg tekur undir þá tillögu og fagnar henni en telur að orðalag ákvæðisins þurfi að vera skýrara um hvenær starfsemi falli undir hvaða hluta hverju sinni.

Í 67. gr. frumvarpsins er A-hluti skilgreindur sem starfsemi sem fjármögnuð er að meiri hluta af tekjustofnum sveitarfélaga. Í 1. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga eru tekjustofnar sveitarfélaga tilgreindir sem fasteignaskattar og útsvör. Í 2. gr. sömu laga er kveðið á um að auk þess sem kemur fram í 1. gr. hafi sveitarfélög „[...] *tekjur af eignum sínum, eigin atvinnurekstri og stofnunum sem reknar eru í almenningsþágu, svo sem vatnsveitum, rafmagnsveitum, hitaveitum o.fl., enn fremur ýmsar aðrar tekjur, svo sem af holræsagjaldi, lóðarleigu, leyfisgjöldum, úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga o.fl., allt eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um*“.

Þannig er í lögum um tekjustofna sveitarfélaga vísað til víðtækrar starfsemi sem sveitarfélög hafa rekið í sjálfstæðum félögum oftár en ekki utan A-hluta samkvæmt ákvæði 60. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga sem fjallar um flokkun í bókhaldi og reikningsskilum. Starfsemi umræddra félaga er þá fjármögnuð með eigin tekjum sem standa skulu undir rekstri þeirra. Á það við jafnvel þó að í gildandi sveitarstjórnarlögum sé A-hluti skilgreindur sem sjóðir og stofnanir sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti er fjármögnuð af skatttekjum, sbr. 1. tölul. 60. gr.

Tillögð breyting í því frumvarpi sem hér er til umsagnar felur að mati Reykjavíkurborgar í sér að skilin milli A-hluta og B-hluta verða óljósari. Með vísan til þess telur Reykjavíkurborg æskilegt að breyta ákvæðinu til þess að gera skýran greinarmun á því hvaða starfsemi skuli falla undir A-hluta og hvaða starfsemi skuli falla undir B-hluta.

Í því skyni að auka skýrleika leggur Reykjavíkurborg því til að ákvæði í frumvarpinu sem fjallar um A-hluta verði afmarkað við starfsemi sem er fjármögnuð annars vegar með skatttekjum, þ.e. fasteignagjöld, útsvar og gatnagerðargjald, og hins vegar með úthlutuðum framlögum Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Er það mat Reykjavíkurborgar að byggðasamlög sem fjármögnuð eru með beinum hætti með framlögum úr aðalsjóði sveitarfélags og/eða með úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, geti

fallið undir A-hluta með þessari tillögu Reykjavíkurborgar að ákvæðinu. Í dæmaskyni má nefna byggðasamlag um rekstur slökkviliðs, rekstur almenningssamgangna eða málaflökks fatlaðs fólks. Er því lögð til eftirfarandi breyting á orðalagi ákvæðis varðandi flokkun í A-hluta:

*„A-hluti: Starfsemi sem fjármögnuð er að meirihluta af skatttekjum og úthlutuðum framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga.“*

Um B-hluta segir í 67. gr. frumvarpsins: *„Starfsemi sem tilheyrir ekki A-hluta og er rekin á fjárhagslega ábyrgð sveitarfélaga, svo sem þau félög sveitarfélaga sem fjármögnuð eru að meiri hluta með þjónustutekjum, eru með ótakmarkaða ábyrgð eða sveitarfélag hefur gengist í ábyrgðir fyrir.“*

Miðað við framangreinda skilgreiningu á B-hluta gæti Orkuveita Reykjavíkur fallið undir B-hluta samkvæmt skilgreiningu ákvæðisins en ekki C-hluta. Af greinargerð með frumvarpinu verður á hinn bóginn ráðið að ætlunin sé að fella undir C-hluta félög með takmarkaðri ábyrgð sem starfi á markaði, eins og til dæmis á við um Orkuveitu Reykjavíkur. Því er það mat Reykjavíkurborgar að æskilegt sé að skerpa betur á orðalagi B-hluta til að koma í veg fyrir að unnt sé að telja félag með takmarkaðri ábyrgð sem starfar á markaði falla undir B-hluta. Skýrist það af því að B-hluti er meðal annars skilgreindur í frumvarpinu sem félag er sveitarfélag hefur gengist í ábyrgð fyrir, en Reykjavíkurborg ber einfalda ábyrgð á fjárhagslegum skuldbindingum Orkuveitu Reykjavíkur og er sú ábyrgð lögbundin, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 136/2013 um Orkuveitu Reykjavíkur að því marki sem veitt er eigendaábyrgð fyrir. Til að taka af allan vafa um skil á milli B-hluta og C-hluta leggur Reykjavíkurborg til eftirfarandi orðalag í ákvæði um flokkun í B-hluta:

*„B-hluti: Starfsemi sem að hálfu eða meirihluta er í eigu sveitarfélaga, rekin er á fjárhagslega ábyrgð sveitarfélaga samkvæmt félagaformi eða starfsemi sem nýtur ábyrgðar sveitarfélags fyrir meirihluta skuldbindinga þeirra.“*

Verði framangreind tillaga Reykjavíkurborgar að skilgreiningu á B-hluta að lögum er það mat Reykjavíkurborgar að byggðasamlög sem fjármögnuð eru með eigin tekjum og sameignarfélög falli undir B-hluta. Auk þeirra falli undir B-hluta hlutafélög eða önnur félög með takmarkaða ábyrgð, sem sveitarfélag hefur gengist í ábyrgð fyrir að meirihluta skulda og skuldbindinga.

Jafnframt muni Orkuveita Reykjavíkur óumdeilanlega falla undir C-hluta í reikningsskilum með tillagðri breytingu Reykjavíkurborgar en ábyrgð Reykjavíkurborgar á skuldum Orkuveitu Reykjavíkur nemur hlutfallslega um 11,3% af skuldum og skuldbindingum félagsins samkvæmt ársreikningi 2025 og fer lækkandi samkvæmt áætlunum. Félagsbústaðir hf. myndu aftur á móti falla undir B-hluta í reikningsskilum þar sem ábyrgð Reykjavíkurborgar á skuldum þess nemur yfir helmingshlut eða 51,5% samkvæmt ársreikningi 2025.

- **Mæla þarf fyrir um staðfestingu ráðherra á samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga (10. gr.).** Í frumvarpinu er lagt til að staðfestingarhlutverk ráðherra á samþykktum og samningum verði fellt niður. Reykjavíkurborg leggur áherslu á að það verði áfram varðandi samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélaga og leggur því til að 10. gr. frumvarpsins verði breytt á þá leið að áfram verði mælt fyrir um að samþykkt um stjórn og fundarsköp sveitarfélags hljóti staðfestingu ráðherra.
- **Skilyrði þess að taka þátt í fundi í gegnum fjarfundarbúnað (18. gr.).** Í 3. og 4. mgr. 18. gr. er fjallað um þátttöku í fundum sveitarstjórna og nefnda á rafrænan hátt. Eins og áður er gert ráð fyrir að sveitarstjórnarfulltrúi skuli vera staddur í viðkomandi

sveitarfélagi eða í erindagjörðum innan lands á vegum þess. Reykjavíkurborg hvetur til þess að ákvæðið verði endurskoðað á þann hátt að sveitarstjórnarfulltrúum í erindagjörðum á vegum sveitarfélagsins erlendis verði einnig heimilt að sækja fundi sveitarstjórna og nefnda í gegnum fjarfundarbúnað.

- **Fella ber út einhliða nauðasamning (3. mgr. 97. gr.).** Reykjavíkurborg áréttar að felld verði út heimild fjárhaldsstjórnar til að leita einhliða nauðasamnings. Um röksemdir fyrir því bendir Reykjavíkurborg á að ekki er heimilt að taka sveitarfélög til gjaldþrotaskipta en heimild til að beita einhliða nauðasamningi leiðir til þess að það orki tvímælis að sveitarfélagi beri skylda til að standa við gerða samninga og getur það haft neikvæð áhrif á þau vaxtakjör er sveitarfélögum bjóðast.
- **Tilgreina þarf hvernig sveitarfélög eigi að veita upplýsingar um veigamikil mál (2. tölul. 2. mgr. 117. gr. og 118. gr.).** Samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 117. gr. frumvarpsins er lagt til að sveitarstjórn skuli skilgreina samráðsferla við íbúa sveitarfélagsins og þeirra sem njóta þjónustu þess þar sem fram komi upplýsingar um hvernig upplýsingamiðlun verði háttáð, svigrúm og möguleikar íbúa og þjónustunotenda til áhrifa eftir mismunandi samráðsleiðum og að hvaða leyti verði tekið mið af þátttöku þeirra í samráðinu. Þá er lagt til í 118. gr. frumvarpsins að mælt verði fyrir um upplýsingagjöf til íbúa á meðan mál eða áætlanir eru til meðferðar hjá sveitarfélaginu og áður en þau komi til fullnaðarafgreiðslu. Reykjavíkurborg leggst ekki gegn því að kveðið verði á um skyldu sveitarfélaga til að skilgreina samráðsferla með þar tilgreindum hætti. Á hinn bóginn verður að telja rétt að í frumvarpinu verði mælt fyrir um hvað teljist eða geti talist vera veigamikið mál. Verður að telja það brýnt. Sér í lagi í ljósi þess að þá telst samráðsferill gilda um hlutaðeigandi mál.
- **Kostnaðarmat tekur til allra mála sem leiða til aukins kostnaðar (143. gr.).** Reykjavíkurborg leggur áherslu á að ákvæði 143. gr. frumvarpsins eigi við um allar tillögur að lagafrumvörpum, stjórnvaldsfyrirmælum eða öðrum stefnumarkandi ákvörðunum af hálfu stjórnvalda ríkisins sem hafi fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög. Að mati Reykjavíkurborgar er ekki tækt að ætla greina á milli áhrifa eftir því hvort þau teljist vera óveruleg eða veruleg, líkt og athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu virðist gefa til kynna.

Til viðbótar bendir Reykjavíkurborg á eftirfarandi atriði:

- Í 14. gr. frumvarpsins er ekki mælt fyrir um að kjósa skuli oddvita eða varaoddvita að nýju forfallist þeir varanlega eða fá lausn frá starfi líkt og tekið er fram í 7. mgr. 13. gr. gildandi sveitarstjórnarlaga. Af greinargerð með frumvarpinu verður ekki ráðið að ætlunin sé að gera breytingar þar á og því eðlilegt að áfram sé mælt fyrir um að kjósa skuli oddvita eða varaoddvita í þessum tilvikum.
- Í 1. mgr. 28. gr. frumvarpsins er lögð til sú orðalagsbreyting að ekki er mælt fyrir um að í samþykkt geti sveitarfélag takmarkað málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa. Þess í stað er lagt til að heimilt verði að setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu funda. Í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með breyttu orðalagi sé lagt til að sveitarstjórn verði heimilt að setja reglur um ræðutíma til að tryggja eðlilega framvindu mála. Markmiðið er að veita sveitarstjórnnum skýra heimild á grundvelli laga til að setja reglur sem kunna að takmarka ræðutíma á fundum til að uppfylla betur þær kröfur sem lagaáskilnaðarregla 73. gr. stjórnarskrárinnar og sambærilegt ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu gera til takmörkunar á tjáningarfrelsi kjörinna fulltrúa. Af athugasemdum þessum verður því ekki annað ráðið en að heimild sveitarfélaga til að takmarka málfrelsi sveitarstjórnarfulltrúa sé óbreytt. Eigi merking ákvæðisins að vera önnur og fela í sér þrengingu á heimildum sveitarfélaga til takmörkunar á málfrelsi þá þarf það að koma fram með skýrum hætti í frumvarpinu.

- Ákvæði 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins mælir fyrir um rétt sveitarstjórnarfulltrúa til að bera upp á dagskrá sveitarstjórnarfundar hvert það málefni sem sérstaklega varðar hagsmuni sveitarfélagsins eða verkefni þess. Beiðni þess efnis skal berast framkvæmdastjóra eða oddvita sveitarstjórnar með hæfilegum fyrirvara. Sambærilegt ákvæði er að finna í gildandi sveitarstjórnarlögum, sbr. 27. gr. laga nr. 138/2011, en þar er þó ekki mælt fyrir um ákveðinn frest í þessu sambandi. Með vísan til þess leggur Reykjavíkurborg til að tilvitnuðu ákvæði 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að í því verði kveðið á um að heimilt verði að setja reglur um fyrirkomulag þess hvernig mál eru sett á dagskrá, þ.m.t. um nákvæmari fresti þess efnis í samþykkt sveitarfélaga, sbr. til dæmis 10. gr. samþykktar nr. 1020/2019 um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.
- Í 31. gr. frumvarpsins kemur fram að setja skuli siðareglur sem gilda fyrir kjörna fulltrúa og nefndarfulltrúa annars vegar og siðareglur sem taka til framkvæmdastjóra og æðstu stjórnenda sveitarfélagsins sem sveitarstjórn skilgreinir nánar hins vegar. Í frumvarpinu er hins vegar fellt út ákvæði sem er að finna í gildandi lögum um að öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum sem sveitarstjórn skipar beri að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur en Reykjavíkurborg telur mikilvægt að hafa slíkt ákvæði áfram í lögum.
- Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um lausn sveitarstjórnarfulltrúa frá störfum en lausn er enn bundin við að sveitarstjórnarfulltrúi vísi til óhæfilegs álags, svo sem vegna veikinda eða annarrar vinnu, til að sveitarstjórn sé heimilt að veita lausn. Reykjavíkurborg telur að gera þurfi ráð fyrir því að kjörinn fulltrúi geti óskað eftir lausn frá störfum tímabundið án þess að um sé að ræða óhæfilegt álag.
- Í 44. gr. frumvarpsins er fjallað um heimastjórnir sveitarfélaga og í 45. gr. frumvarpsins er fjallað um nefnd fyrir hluta sveitarfélags. Í drögum frumvarpsins sem kynnt voru síðastliðið haust var heimastjórnnum ætlað tiltekið hlutverk kæmi til þess að ráðherra tæki ákvörðun um að sameina sveitarfélög gegn vilja þeirra. Fallið hefur verið frá þeim áformum í frumvarpinu og því að mati Reykjavíkurborgar óljóst hver þörfin sé á að gera greinarmun á milli þessara tveggja nefnda í frumvarpinu. Að mati Reykjavíkurborgar færi því betur á að um eina nefnd væri að ræða sem annað hvort yrði skipuð að frumkvæði sveitarstjórnar eða með þeim hætti sem mælt er fyrir um í 45. gr. frumvarpsins.
- Ákvæði 2. mgr. 49. gr. frumvarpsins nefnir ekki stöðuumboð starfsfólks sveitarfélaga sem heimild fyrir ákvarðanatöku þeirra. Af athugasemd við 49. gr. í greinargerð með frumvarpinu má þó ætla að áfram sé gert ráð fyrir stöðuumboði starfsfólks sveitarfélaga. Til þess að taka af allan vafa verður að telja rétt að mæla áfram fyrir um stöðuumboð starfsfólks í ákvæði 2. mgr. 49. gr. frumvarpsins.
- Samkvæmt 64. gr. frumvarpsins fer áfram um starfskjör, réttindi og skyldur starfsfólks sveitarfélaga eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga. Það er ekki alls kostar rétt þar sem hluti af starfsfólki sveitarfélaga er hvorki undir kjarasamningi né ráðningarsamningi. Um það vísast til 5. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Því leggur Reykjavíkurborg til að við framangreinda upptalningu verði bætt tilvísun til laga.
- Í 108. gr. frumvarpsins er vísað til samnings byggðasamlags en ætti með réttu að standa samþykkt í samræmi við tillögu að breyttri hugtakanotkun.

- 4. mgr. 110. gr. frumvarpsins tilgreinir að kostnaðarskipting eigi að miðast við raunkostnað þess sem þiggi þjónustuna. Væntanlega er hér átt við raunkostnað þess sem veitir þjónustuna en af umfjöllun í athugasemd við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er ljóst að það virðist vera merkingin enda ekki til að dreifa raunkostnaði þjónustuþiggjanda þar sem hann eðli máls samkvæmt veitir ekki þjónustu. Jafnframt er í sama ákvæði mælt fyrir um heimild sveitarfélags er veitir þjónustu að leggja álag á fjárhæð kostnaðar án þess að afmarkaðar séu nánar viðmiðanir þar um.
- Í 6. tölul. 2. mgr. 122. gr. er kveðið á um að eftirlit ráðherra taki ekki til stjórnsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum er með beinum hætti falið eftirlit með. Að mati Reykjavíkurborgar myndi það vera til þess fallið að auka skýrleika ákvæðisins ef mælt yrði til viðbótar fyrir um að eftirlit ráðherra taki ekki til stjórnsýslu sem öðrum stjórnvöldum er falið úrskurðarvald um.

Fulltrúar Reykjavíkurborgar bjóðast til að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni með því að mæta fyrir þingnefnd. Að öðru leyti óskar Reykjavíkurborg eftir því að tekið verði tillit til þeirra athugasemda og ábendinga sem er að finna í umsögn þessari áður en frumvarpið verður samþykkt á Alþingi.

F.h. Reykjavíkurborgar,

Ebba Schram, borgarlögmaður

Halldóra Káradóttir, sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri borgarstjórnar