



Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Þróun á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi
Ríkjandi hugmyndir í samfélaginu

Andri Marteinnsson

Júní 2018



HÁSKÓLI ÍSLANDS
STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD

Þróun á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi
Ríkjandi hugmyndir í samfélaginu

Andri Marteinnsson

Lokaritgerð til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2018

Þróun á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði.
Óheimilt er að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Andri Marteinnsson 2018
250792-2989

Reykjavík, Ísland, 2018

Útdráttur

Meginmarkmið þessarar ritgerðar er að skoða hvaða hugmyndir eru ríkjandi í samfélaginu um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn. Umræðan um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn hefur komist á ákveðið flug í kjölfar ákvörðunar Reykjavíkurborgar að fjölga borgarfulltrúum úr 15 í 23 í sveitarstjórnarkosningunum 26. maí 2018. Í kjölfar þess er áhugavert að rannsaka hvaða hugmyndir eru ríkjandi í íslensku samfélagi varðandi fjölda fulltrúa í sveitarstjórn og bera sama sveitarstjórnarfulltrúa hér á landi við önnur lönd. Einnig er skoðað hvernig þróunin hefur verið og hvaða hindranir blasa við einstaklingum sem hafa hug á að bjóða sig fram í sveitarstjórnarkosningum.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til B.A. gráðu við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands og er metið til 12 eininga (ECTS) af 180 grunnnámi stjórn málafræðideildar. Ég var ákveðinn í því að gera verkefni tengt sveitarfélögum á Íslandi vegna þess að ég hef brennandi áhuga á starfsemi og hlutverki þeirra. Einna helst vildi ég að verkefni mitt fjallaði um eitthvað tiltekið málafni sem lítið hafi verið fjallað um áður og eftir fund með leiðbeinanda mínum, Evu Marín, var niðurstaðan sú að fjalla um hvaða hugmyndir væru ríkjandi í samfélaginu um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn á Íslandi. Mér var það ljóst fljótlega að lítið hafi verið rannsakað í gegnum tíðina hvað sé æskilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa, bæði hér á landi sem og erlendis sem gerði verkefnið krefjandi en á sama tíma mjög skemmtilegt.

Ritgerðin er rituð undir leiðsögn Evu Marín Hlynsdóttur, lektors í stjórn málafræði við Háskóla Íslands. Vil ég þakka henni innilega fyrir alla þá aðstoð og ráðleggingar sem hún veitti mér á meðan rannsóknarvinnu stóð og fyrir að róa niður stressaðan nemanda þegar þess þurfti. Þá vil ég einnig þakka frænda mínum og frænku minni, Sævari Birgissyni og Lindu Arilíusdóttur, kærlega fyrir yfirlestur á ritgerðinni. Að lokum vil ég þakka fjölskyldu minni fyrir ómældan stuðning sem þau hafa veitt mér á meðan náminu stóð. Ef ekki væri fyrir þann stuðning sem ég hef fengið þá hefði ég vafalaust ekki náð að klára nám mitt.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Formáli.....	4
Inngangur.....	6
1 Íslensk sveitarfélög.....	7
2 Hversu margir eiga sveitarstjórnarfulltrúar að vera?	11
3 Hvaða áhrif hefur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa á störf sveitarstjórna?	15
4 Vinnuálag á fulltrúa í sveitarstjórnnum.....	18
5 Hvernig endurspeglar sveitarstjórnir samfélagið?	22
6 Greining á umræðu um fjölda í sveitarstjórn á opinberum vettvangi	24
7 Viðtöl við sveitarstjórnarfulltrúa.....	28
8 Lokaorð/niðurstöður.....	33
9 Heimildaskrá	36

Inngangur

Sveitarfélög og sveitarstjórnir hafa þróast í gegnum árin líkt og samfélagið allt. Mikilvægt er að skoða þessa þróun nánar, bæði þróun sveitarfélaga sem og þróun sveitarstjórna. Sveitarfélögum á Íslandi hefur fækkað síðustu áratugi og hefur umræðan um sameiningu verið hávær, bæði hér á Íslandi sem og í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Í dag eru sveitarfélögin 74 talsins og umræðan um frekari fækkun og sameiningu hefur orðið háværari í samfélaginu og innan sveitarfélaga.¹ Í næstkomandi sveitarstjórnarkosningum í maí 2018 mun sveitarfélögunum fækka enn frekar og verða 72 talsins þegar annars vegar Garður og Sandgerði sameinast² og hins vegar Breiðdalsvík og Fjarðabyggð sameinast.³ Í þessari ritgerð verður farið yfir þróun sveitarstjórna á Íslandi, með það meginmarkmið að skoða þróun fjölda fulltrúa í sveitarstjórn og reyna leggja mat á hvaða áhrif fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn hefur á starfsemi sveitarstjórna. Umræðan um hvað sé æskilegur fjöldi kjörinna fulltrúa, bæði á Alþingi sem og á sveitarstjórnarstiginu, hefur lengi verið við lýði. Þessi umræða hefur átt sér stað hér á landi sem og út í heimi. Hins vegar er staðreyndin sú að litlar rannsóknir hafa verið gerðar til þess að finna út úr því hvað sé kjör fjöldi fulltrúa á sveitarstjórnarstiginu. Ef til vill er erfitt að ákveða hinn rétta fjölda sveitarstjórnafulltrúa því það eru margir þættir sem spila inn í hver sé æskilegur fjöldi. Þættir eins og fjöldi íbúa, þróun íbúafjölda, þéttleiki byggðar, samgöngur og svo framvegis. Til samanburðar er litið yfir hvernig þróunin hefur verið í Evrópu og þeim löndum sem Ísland ber sig oftast við. Hlutfall kjörinna fulltrúa á íbúa (e.– councillor ratio), hér eftir nefnt fulltrúahlutfall, í Evrópu er mjög mismunandi eins og gefur að skilja.

Rannsóknarspurningar verkefnisins eru eftirfarandi:

- Hvernig hefur fulltrúafjöldi í sveitarstjórn þróast frá því að tilskipun um sveitarstjórnir var sett árið 1872?
- Hvaða hugmyndir eru ríkjandi í samfélaginu um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn?

¹ Samband íslenskra sveitarfélaga, „Sveitarfélögin,“ <http://www.samband.is/sveitarfelogin/> (sótt 5. febrúar 2018).

² Rúv, „Garður og Sandgerði sameinast,“ *ruv.is*, 11. nóvember 2017. <http://www.ruv.is/frett/gardur-og-sandgerdi-sameinast> (sótt 25. apríl 2018).

³ Rúv, „Breiðdalsvík og Fjarðabyggð sameinast,“ *ruv.is*, 25. mars 2018. <http://www.ruv.is/frett/breiddalsvik-og-fjardabyggd-sameinast> (sótt 25. apríl 2018).

1 Íslensk sveitarfélög

Erfitt er að segja hvenær nákvæmlega fyrstu sveitarfélögin voru mynduð á Íslandi. Það virðist vera að landinu hafi á Þjóðveldistímanum verið skipt í hreppa sem fóru með staðbundin mál. Svokölluð tíundarlög voru sett á í valdatíð Gissurar Ísleifssonar biskups, sem þýddu að hreppunum var ætlað það hlutverk að innheimta og skipta tíundinni. Þetta var að öllum líkindum komið á á bilinu 1096-1098 og fengu hrepparnir í sinn hlut einn fjórða tíundarinnar til fátæktarframfærslu. Þetta styrkir þá hugmynd að á þeim tíma sem tíundarlögin voru sett á hafi hreppaskipanin verið orðin mjög vel mótuð.⁴ Sumir hafa þó talið að hrepparnir séu eldri en nefnt var hér að ofan. Jafnvel að hrepparnir hafi orðið til á landsnámsöld. Því hefur verið haldið fram að uppruna hreppanna megi rekja til norrænna fyrirmynda sem landsnámsmenn fluttu með sér hingað til lands við landnám.⁵ Of langt mál er að rekja alla sögu sveitarfélaga en þegar Alþingi kom saman 1845 bárust til þingsins bænaskrár hvaðanæva af landinu. Krafa var sú að kosningar á hreppstjórum yrði sett í lög. Þessar kröfur, bænaskrár og sambærileg atriði urðu m.a. til þess að 4. maí 1872 samþykkti konungur lög um tilskipun um sveitastjórn á Íslandi. Það var síðan 1. janúar 1875 sem þessi tilskipun konungs tekur gildi. Tilskipunin, sem er af danskri fyrirmynd, myndar grundvöll núverandi sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.⁶ Í 2. gr. tilskipunarinnar frá 1872 er tekið fram að hreppsnefndir skuli hafa þrjá, fimm eða sjö fulltrúa eftir stærð hreppsins og fólksfjölda, en hvar þau mörk liggja virðist ekki vera skilgreint nánar.⁷ Í tilskipun um bæjarstjórn í Reykjavík þá er tiltekið í 4. gr að fjöldi fulltrúa skuli minnst vera sjö og mest 13 en alltaf standa á oddatölu.⁸

Sveitarstjórnarlög hafa verið sett á sex sinnum frá tilskipuninni 1872. Fyrst voru það lög nr. 43/1905, síðan komu sveitarstjórnarlög, nr. 12/1927, nr. 58/1961, nr. 8/1986, nr. 45/1998 og þau nýjustu nr. 138/2011.⁹ Í sveitarstjórnarlögunum sem sett voru á 1905 er kveðið á um að kauptún sem eru með fleiri en 300 íbúa hafi rétt til að ráða sérstakan sveitarstjóra og verða við það sérstakur hreppur. Stjórn hrepps skyldi vera í höndum

⁴ Trausti Fannar Valsson, *Sveitarstjórnarréttur*. (Reykjavík: Bókaútgáfan Codex, 2014), 28.

⁵ Lýður Björnsson, *Saga sveitarstjórnar á Íslandi, fyrri bindi*. (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1972), 9-10.

⁶ Trausti Fannar Valsson, *Sveitarstjórnarréttur*. (Reykjavík: Bókaútgáfan Codex, 2014), 28-30.

⁷ Tilskipun um sveitarstjórn á Íslandi. 1872. Tíðindi frá Alþingi Íslendinga. Fjórtaða þing. Síðari partur.

⁸ Frumvarp til tilskipunar um bæjarstjórn í Reykjavík 1872, *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, https://www.althingi.is/alttext/althingistidindi/R1871/013_thing_1871_s.pdf (sótt 5. febrúar 2018).

⁹ Samband íslenskra sveitarfélaga, „Saga sveitarstjórnarlaga,“ <http://www.samband.is/verkefni/stjornsysla-sveitarfelaga/sveitarstjornarlog/saga-sveitarstjornarlaga/> (sótt 5. febrúar 2018).

hreppsnefndar og sýslufélags í höndum sýslunefndar en ekki voru gerðar neinar breytingar á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa.¹⁰ Lög nr. 12/1927 um kosningar í málefnum sveita og kaupstaða voru skýrari hvað varðar fjölda fulltrúa. Samkvæmt þeim skyldu bæjarfulltrúar vera minnst sex en mest 15 samkvæmt nánari ákvörðun atvinnumálaráðuneytis. Einnig var fjöldi í hreppsnefnd settur en þeir skyldu vera minnst þrjár en aldrei fleiri en sjö en það var heimilt að fjölga í hreppsnefndinni með samþykki sýslunefndar.¹¹ Nokkrar breytingar voru á ákvæði um fjölda fulltrúa í lögum nr. 58/1961 en þar er kveðið á um að hreppum skyldi stjórnað af hreppsnefnd, kaupstöðum af bæjarstjórn og Reykjavík af borgarstjórn. Fjöldi sveitarstjórnarmanna í hverju sveitarfélagi fyrir gildistöku laganna mátti haldast óbreyttur. Í hverri hreppsnefnd áttu að vera fimm hreppsnefndarmenn. Hreppsnefndin gat þó beðið sýslunefnd um að breyta fjölda hreppsnefndarmanna en aldrei skyldu þeir vera færri en þrjár og aldrei fleiri en sjö. Í bæjarstjórn áttu að vera níu bæjarfulltrúar. Líkt og hreppsnefnd gat bæjarstjórn beðið um breytingu á fjölda bæjarfulltrúa og aldrei máttu bæjarfulltrúar vera færri en sjö og aldrei fleiri en 11. Í Reykjavík áttu bæjarfulltrúar að vera minnst 15 og mest 27.¹² Í sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 eru gerð frekari skil á fjölda fulltrúa í bæjarstjórnnum eftir íbúafjölda. En samkvæmt þeim lögum var skiptingin svona;

- Þar sem íbúar eru innan við 200, 3--5 aðalmenn,
- þar sem íbúar eru 200--999, 5--7 aðalmenn,
- þar sem íbúar eru 1000--9999, 7--11 aðalmenn,
- þar sem íbúar eru 10.000--50.000, 11--15 aðalmenn,
- þar sem íbúar eru 50.000 eða fleiri, 15--27 aðalmenn.¹³

Í sveitarstjórnarlögunum nr. 45/1998 voru engar breytingar frá fyrri lögum um fjölda fulltrúa. Í núverandi sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 eru hins vegar ákveðnar breytingar frá fyrri lögum hvað varðar fjölda fulltrúa;

¹⁰ Lýður Björnsson, *Saga sveitarstjórnar á Íslandi, seinna bindi*. (Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1979), 168-169.

¹¹ 5. og 7. gr. Sveitarstjórnarlaga nr. 12/1927.

¹² 13. og 14. gr. Sveitarstjórnarlög nr. 58/1961.

¹³ 11. gr. Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986.

- Þar sem íbúar eru undir 2.000: 5-7 aðalmenn.
- Þar sem íbúar eru 2.000-9.999: 7-11 aðalmenn.
- Þar sem íbúar eru 10.000-49.999: 11-15 aðalmenn.
- Þar sem íbúar eru 50.000-99.999: 15-23 aðalmenn.
- Þar sem íbúar eru 100.000 eða fleiri: 23-31 aðalmenn.¹⁴

Það er síðan í höndum hvernar sveitarstjórnar fyrir sig að ákveða fjölda fulltrúa í sveitarstjórninni innan þessara marka sem gefin eru upp í sveitarstjórnarlögunum.¹⁵ Ekkert sveitarfélag utan Reykjavíkur þurfti þó að fjölga fulltrúum í kjölfar breytinganna í lögum nr. 138/2011. Athyglisvert er að skoða hver þróun sveitarstjórnarfulltrúa hefur verið á Íslandi. Óhætt er að segja að sveitarstjórnarfulltrúum hafi ekki fjölgað mikið frá því að tilskipun um sveitarstjórnir eru fyrst sett árið 1872. Ef miðað er við íbúafjölgun á Íslandi þá hefur fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa ekki haldist í hendur við íbúafjölgunina og hefur það ef til vil sýnt sig best í Reykjavík þar sem íbúum hefur fjölgað en sveitarstjórnarfulltrúum hefur ekkert fjölgað.

Að lokum er rétt að benda á að íslenskt kerfi byggir að mestu á áhugamannakerfi (e.- laymen system) þegar kemur að skipulagi sveitarstjórna, aðeins Reykjavík býr við atvinnumannakerfi (e.- professional system). Áhugamannakerfið byggist í raun á því að hafa pólitískt jafnrétti ef svo má að orði komast. Allir þeir íbúar sem uppfylla ákveðin skilyrði líkt og aldur eða hafa ríkisborgararétt eru gjaldgengir til pólitískra starfa. Í þessu áhugamannakerfi er markmiðið að sveitarstjórnir nái að endurspegla samfélagið og er nýliðun oft á tíðum mikil í þessu kerfi. Atvinnumannakerfið, líkt og nafnið gefur til kynna, byggist á að einstaklingar hafi stjórnsmál sem starfsgrein. Nýliðun er ekki eins mikil og í áhugamannakerfinu og mikið er um aðila sem hafa starfað sem lögmennt eða kennarar. Í atvinnumannakerfinu er lögð mun meiri áhersla á sérþekkingu frekar en að ná að endurspegla samfélagið. Aðilar innan atvinnumannakerfisins eru oftast en ekki metnaðarfullir einstaklingar sem eru stöðugt að reyna að finna leiðir til þess að auka eða bæta pólitískan frama sinn. Á sama tíma eru þeir aðilar sem starfa innan áhugamannakerfisins með annað viðhorf til starfa sinna innan sveitarstjórna vegna þess að störf þeirra innan sveitarstjórna er

¹⁴ 11. gr. Sveitarstjórnarlög nr. 127/2011.

¹⁵ Trausti Fannar Valsson, *Sveitarstjórnarréttur*. (Reykjavík: Bókaútgáfan Codex, 2014), 33.

oftar en ekki stunduð í frítíma þeirra. Aðili í atvinnumannakerfinu er alltaf að sækjast eftir endurkjöri á meðan aðili í áhugamannakerfinu er ekki endilega með það sem aðal markmið sitt.¹⁶

¹⁶ Eva Marín Hlynsdóttir, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors,“ *Stjórnmal og Stjórnsýsla*, (2017): 171.

2 Hversu margir eiga sveitarstjórnarfulltrúar að vera?

Almennt þá er fjöldi fulltrúa í sveitarstjórnnum nokkuð ólíkur á milli landa. Þannig er venjan sú að í Bretlandi eru færri og stærri sveitarstjórnir en í nánast öllum öðrum löndum Vesturlanda. Þróunin er á þann veg að um 2.336-2.603 íbúar eru á hvern sveitarstjórnarfulltrúa á Írlandi og Bretlandi. Á sama tíma eru um 118-256 íbúar á hvern sveitarstjórnarfulltrúa í Frakklandi, Austurríki og Svíþjóð.¹⁷

Áhugavert er að skoða þessi lönd nánar en Frakkland og Írland hafa ekki sjálfstætt kerfi sem segir til um hver stærð sveitarstjórna eigi að vera. Sveitarstjórnarlög 2001 í Írlandi komu á sveitarstjórnarnefnd sem leiðbeinir sveitarstjórnnum um æskilegan fjölda kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa í sveitarstjórn. Markmiðið á Írlandi var að fulltrúahlutfall innan sveitarstjórna landsins ætti að vera jafnt innan sveitarstjórna landsins, en sú breyting hefur ekki átt sér stað ennþá. Í Frakklandi eru það sveitarstjórnirnar sjálfar sem ákveða stærð sína og verkefnaleg mörk sín. Í Finnlandi og Svíþjóð er svipað kerfi og þekkist á Íslandi. Stærð sveitarstjórna ræðst af íbúafjölda hvers sveitarfélags. Vegna þessa þá getur fjöldi kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa breyst ef íbúafjöldi breytist. Fjöldi kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa í Svíþjóð er að jafnaði hærri en lágmarksfjöldi samkvæmt sænskum sveitarstjórnarlögum. Sem dæmi má nefna að sveitarfélag með 12.000 eða færri kjósendur eiga að hafa að minnsta kosti 31 kjörinn sveitarstjórnarfulltrúa en meðaltalið er hinsvegar 40,5 sveitarstjórnarfulltrúar. Í Finnlandi ræðst fjöldi kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa á íbúafjölda sveitarfélags í maí hvers kosningaárs og þá hafa smærri sveitarfélög verið hvött til að sameinast. Í Skotlandi hefur lögunum um fjölda kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa ekki verið breytt frá 1974. Á tímabilinu 1999-2007 hefur nefnd um sveitarstjórnarmál komið á fót kerfisbundinni aðferð til þess að ákveða stærð sveitarstjórna. Það sem ræður nú fjölda kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa í Skotlandi er íbúafjöldi og þéttleiki byggða. Í Wales er ekki ósvipað kerfi og á Norðurlöndum. Í sveitarstjórnarlögum þar í landi frá 1994 er lágmarksfjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn 33 og hámarksfjöldi 75.¹⁸

Áhugavert er að skoða fjölda sveitarstjórnarfólks á Íslandi og bera það saman við fjölda sveitarstjórnarfólks á Norðurlöndunum. Fækkun og stækkun sveitarfélaga á Íslandi hefur

¹⁷ Kingsley Purdam, Peter John, Stephen Greasley og Paul Norman, „How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe,“ *Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research*, nr. 6 (2008): 3-4.

¹⁸ Sama heimild, 5-12.

verið töluverð síðustu áratugi. Ekki hefur það verið gert með neinu sérstöku lagaboði, en tilraunir hafa þó verið gerðar til þess að fækka þeim markvisst með misjöfnum árangri. Fækkunin var hröðust á tímabilinu 1994-2006 en þá fækkaði sveitarfélögunum úr 196 í 79. Í sveitarstjórnarkosningunum í maí 2014 voru þau orðin 74.¹⁹ Sveitarfélög á Íslandi verða síðan 72 í sveitarstjórnarkosningunum 26. maí 2018 þegar sveitarfélögin Garður og Sandgerði sameinast²⁰ annars vegar og Breiðdalsvík og Fjarðabyggð hins vegar.²¹ Svipaða þróun má sjá í öðrum löndum Norðurlandanna og hafa mörg þeirra gengið enn lengra í fækkun sveitarfélaga sem hefur oft verið gert með lagaboði. Í Danmörku, Grænlandi og Finnlandi hefur fækkun átt sér stað og verið komið í framkvæmd með lagaboði. Markmiðið í Færeyjum var að fækka sveitarfélögum úr 34 í 7 árið 2010, það markmið náðist hins vegar ekki og eru sveitarfélögin í Færeyjum 30 talsins.²² Umræðan í Svíþjóð og Noregi hefur verið svipuð, að efla og styrkja sveitarstjórnarstigið með því meðal annars að færa fleiri verkefni til þeirra frá ríkinu. Þessi umræða hefur þó ekki leitt til niðurstöðu á síðust árum, en þar voru gerðar stórar sameiningar á 7. áratug síðustu aldar. Á Álandseyjum hefur þróunin verið á þann veg að fámenn sveitarfélög leysa verkefni sín í samstarfi við önnur sveitarfélög, líkt og hefur verið gert hér á landi.²³

Í kjölfar fækkunar sveitarfélaga hefur heildarfjöldi kjörinna fulltrúa lækkað. Í frumvarpi til laga um sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 þá er farið nokkuð ítarlega yfir þróun í fjölda kjörinna fulltrúa.²⁴ Frá 1958-1990 voru kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum á Íslandi yfir 1.000. Það er síðan árið 1994 sem fulltrúar verða 981 og hefur fækkað nokkuð hratt síðan þá. Voru kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnnum á Íslandi 504 talsins í sveitarstjórnarkosningum árið 2014.²⁵ Á 141. löggjafarþingi 2012-2013 var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á

¹⁹ Grétar Þór Eypórssón, „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár. Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga,“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2014): 142.

²⁰ Rúv, „Garður og Sandgerði sameinast,“ *ruv.is*, 11. nóvember 2017. <http://www.ruv.is/frett/gardur-og-sandgerdi-sameinast> (sótt 25. apríl 2018).

²¹ Rúv, „Breiðdalsvík og Fjarðabyggð sameinast,“ *ruv.is*, 25. mars 2018. <http://www.ruv.is/frett/breiddalsvik-og-fjardabyggd-sameinast> (sótt 25. apríl 2018).

²² Grétar Þór Eypórssón, Erik Gløersen og Vífill Karlsson. 2015. *Municipalities in the Arctic in challenging times*. Norden. (University of Akureyri, Spatial Foresight GmbH, University of Akureyri Research Centre and West Iceland Regional Office): 5.

²³ Stjórnarráðið, *Landshlutasamtök sveitarfélaga. Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu*. (Reykjavík: Stjórnarráðið, 2009): 15.

²⁴ Sveitarstjórnarlög nr. 127/2011.

²⁵ Hagstofa Íslands. „Sveitarstjórnarkosningar,“ <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/kosningar/sveitarstjornarkosningar/> (sótt 10. febrúar 2018).

sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Flutningsmenn voru Þór Saari og Margrét Tryggvadóttir. Frumvörp um sama efni hafði áður verið flutt á 138. þingi og 140. þingi. Frumvarpið gekk út á það að viðmið um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi verði í samræmi við það sem þekkist í Norðurlöndum. Bent er á þar að í núverandi sveitarstjórnarlögum er talað um hámarksfjölda kjörinna fulltrúa, en þetta orðalag þekkist ekki í Evrópu. Í sænsku sveitarstjórnarlögunum er kveðið á um lágmarksfjölda kjörinna fulltrúa í bæjar og borgarstjórnnum. Reykjavík er sérstaklega tekið fyrir þar sem fjallað er meðal annars um að fjöldi bæjarfulltrúa var 15 árið 1908 og væri það enn í dag þrátt fyrir mikla íbúafjölgun. Frambjóðandi í borgarstjórn Reykjavíkur þarf um það bil 7% atkvæða til að ná kjöri og eru engin fordæmi um jafnfáa kjörna fulltrúa og jafnháan lýðræðisþröskuld í jafn fjölmönnum sveitarfélögum á Norðurlöndunum. Ef farið væri eftir svipuðum lögum og þekkist á Norðurlöndunum ættu borgarfulltrúar í Reykjavík að vera á bilinu 43-61.²⁶

Í frumvarpinu er einnig fjallað um að í Evrópu og í nágrannaríkjum okkar sé lýðræðið í hávegum haft og þar sé markmiðið að auðvelda þátttöku íbúa í ákvarðanatöku um eigin mál og mótun samfélagsins en ekki að torvelda. Þar er einnig tekið fram að á sveitarstjórnarstiginu hér á landi ríki í raun fákeppni og jafnvel fáveldi í stjórnunarháttum sveitarstjórna. Í frumvarpinu má líka finna samanburð á milli Íslands, Finnlands, Danmerkur, Noregs og Svíþjóðar. Tekið er fram hver sé íbúafjöldi, fjöldi sveitarfélaga, fjöldi sveitarstjórnarmanna og að lokum meðaltal sveitarstjórnarmanna í sveitarfélögum í öllum þessum löndum. Þegar þetta frumvarp er unnið þá voru sveitarfélög á Ísland 78 og fjöldi sveitarstjórnarmanna 648, sem þýðir að það voru að meðaltali 8,3 sveitarstjórnarmenn í hverju sveitarfélagi. Í Danmörku var meðaltalið 25,7 sveitarstjórnarmenn í sveitarfélagi, í Finnlandi voru að meðaltali 28,2 sveitarstjórnarmenn í sveitarfélagi og í Noregi voru að meðaltali 30 sveitarstjórnarmenn í sveitarfélagi. Svíþjóð var síðan með flesta sveitarstjórnarmenn að meðaltali í sveitarfélagi, eða 44. Kjörnir fulltrúar á Íslandi eru þannig miklu færri en í þeim löndum sem við berum okkur hvað oftast við. Til samanburðar þá eru næstum því fjórum sinnum fleiri kjörnir fulltrúar í Danmörku sem eru með næst fæstu

²⁶ Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum, þskj. 211, 204. mál, 2012-2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <https://www.althingi.is/alttext/pdf/141/s/0211.pdf> (sótt 12. febrúar 2018).

fulltrúa af þessum löndum. Hægt er að færa rök fyrir því að hér á landi séu sveitarfélögin fámennisstjórnir og möguleikinn til þátttöku og áhrifa almennt lítil.²⁷

²⁷ Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum, þskj. 211, 204. mál, 2012-2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <https://www.althingi.is/alttext/pdf/141/s/0211.pdf> (sótt 12. febrúar 2018).

3 Hvaða áhrif hefur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa á störf sveitarstjórna?

Fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa getur haft áhrif á hinu ýmsu þætti. Einn af þessum þáttum eru flokksáhrif. Við endurskoðun sveitarstjórnarlaga árið 2011 fór af stað mikil umræða um hvort að fjölga ætti fulltrúum í sveitarstjórnnum. Niðurstaðan var sú að flest sveitarfélög gátu haldið fulltrúafjölda sínum óbreyttum nema Reykjavík, sem þurfti að fjölga fulltrúum sínum um að minnsta kosti átta fulltrúa. Sú breyting mun eiga sér stað í næstu sveitarstjórnakosningum árið 2018 en umræðan hefur verið mikil vegna þessa.²⁸ Í upphafi árs 2017 kom fram að þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, Jón Gunnarsson, ætlaði að leggja fram frumvarp á Alþingi sem fól það í sér að Reykjavíkurborg yrði ekki skyld til þess að fjölga borgarfulltrúum. Jón taldi að það ætti að vera ákvörðunarréttur hvernar sveitarstjórnar fyrir sig að meta hvort að fjölga ætti fulltrúum eða ekki.²⁹ Á síðasta fundi fyrir sumarfrí 2017 var sú ákvörðun tekin að vísa tillögu um borgarfulltrúum yrði fjölgað aftur til forsætisnefndar vegna óvissu, forsætisnefnd er nefnd innan Reykjavíkurborgar sem hefur meðal annars það hlutverk að skipuleggja starf borgarstjórnar, hefur umsjón með alþjóðasamstarfi borgarstjórnar og fjallar um álitamál varðandi málsmeðferð í stjórnsýslu og stjórnkerfi Reykjavíkurborgar.³⁰ Dagur B. Eggertsson borgarstjóri tók það þó fram að málið væri ekki pólitískt, eða í það minnsta ætti ekki að vera pólitískt.³¹ Það var síðan á borgarstjórnarfundi 19. september 2017 sem borgarfulltrúar Samfylkingar, Bjartrar framtíðar, Pírata, Vinstri grænna og Framsóknar og flugvallavina samþykktu tillögu að borgarfulltrúum verði fjölgað í 23 í komandi sveitarstjórnarkosningum. Kjartan Magnússon, borgarfulltrúi Sjálfstæðisflokksins, flutti tillögu á sama fundi sem fól í sér áskorun á Alþingi um að veita borgarstjórn sjálfðæmi um hvort að fjölga ætti borgarfulltrúum eða ekki.

Ein af rökunum gegn fjölgun borgarfulltrúa var að um væri að ræða útpennslu á kerfinu og kostnaðaraukningu í yfirstjórn.³² Eftir að ákveðið var að auka sveitarstjórnarfulltrúum í Reykjavíkurborg hefur framboðum fjölgað verulega frá síðustu sveitarstjórnarkosningum.

²⁸ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 41.

²⁹ Mbl.is, „Afnema sjálfvirka fjölgun fulltrúa,“ *mbl.is*, 28. janúar 2017, https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/01/28/afnema_sjalfvirka_fjolgun_fulltrua/ (sótt 15. febrúar 2018).

³⁰ Reykjavíkurborg, „Forsætisnefnd,“ <https://reykjavik.is/radognefndir/forsaetisnefnd> (sótt 15. febrúar 2018).

³¹ Mbl.is, „Segir fjölda fulltrúa ekki vera pólitískt mál,“ *mbl.is*, 21. júní 2017, https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/06/21/fjoldi_fulltrua_ekki_politiskt_mal/ (sótt 15. febrúar 2018).

³² Vísir, „Samþykkt að fjölga borgarfulltrúum í 23,“ *visir.is*, 19. september 2017. <http://www.visir.is/g/2017170918769> (sótt 15. febrúar 2018).

Það getur farið á þann veg að annan tug framboða bjóði sig fram í Reykjavík. Í sveitarstjórnarkosningunum árið 2014 voru framboðin í Reykjavík átta talsins og fengu sex framboð sveitarstjórnarfulltrúa kjörna. Öll framboðin sem buðu fram árið 2014 ætla að bjóða fram aftur í Reykjavík í sveitarstjórnarkosningunum árið 2018 að Bjartri framtíð undanskyldri. Þau framboð sem bjóða fram í Reykjavík er Viðreisn, Flokkur fólksins, Alþýðufylking, Miðflokkur, Karlalístin, Frelsisflokkurinn, Borgin okkar Reykjavík, Sjálfstæðisflokkur, Samfylking, Vinstri græn, Píratar, Framsókn, Sósíalístaflokkurinn, Íslenska þjóðfylkingin, Höfuðborgarlistinn og einnig sérstakt Kvennaframboð. Í heildina gerir þetta 16 framboð sem munu bjóða fram í næstu sveitarstjórnarkosningum í Reykjavík, það getur þó enn breyst þegar þetta er ritað því eftir á að fara yfir nafnalistana. Þetta þýðir að það verði helmingi fleiri framboð í Reykjavík í sveitarstjórnarkosningunum árið 2018 en voru árið 2014.³³ Grétar Þór Eyþórsson bendir á að með fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa og fleiri framboð gerir það að verkum að sama staða gæti komið upp í Reykjavík eins og hefur gerst í síðustu tveimur Alþingiskosningum þar sem flókið var að mynda meirihluta. Fátt bendir til þess að einhverjir stórir turnar verði í sveitarstjórnarkosningunum sem geti valið og hafnað, því gæti þurft nokkra flokka til þess að mynda meirihluta í Reykjavík.³⁴

Þrátt fyrir að Alþingi marki stefnuna í fjölda fulltrúa þá má halda því fram að sveitarfélögin hafi visst sjálfræði þegar kemur að því að ákveða fjölda fulltrúa. Sveitarfélög þurfa ekki að fjölga kjörnum fulltrúum fyrr en íbúatala hefur verið yfir viðmiðunarmörkum samfelld í fjögur ár. Þetta virðist vera þemað hjá íslenskum sveitarfélögum. Þrátt fyrir að íbúafjöldi hafi margfaldast í mörgum sveitarfélögum hefur fjöldi fulltrúa lítið breyst. Að meðaltali eru fleiri íbúar á hvern fulltrúa hér á landi en á hinum Norðurlöndunum. Fáir sveitastjórnastólar þýðir jafnframt að stórir flokkar eiga auðveldara með að halda völdum og samkeppnisstaða smærri framboða rýrist. Færri sveitastjórnarstólar gera það að verkum að í smærri sveitarfélögum eru meiri líkur á útilokun frambjóðenda vegna þess að hindranirnar eru meiri þar sem fjöldi fulltrúa er minni. Meirihlutinn í sveitastjórn hefur líka með það að segja hversu útilokandi kosningakerfið er. Með því að ákveða fjölda fulltrúa, innan þeirra

³³ Vísir, „16 framboð skiluðu inn listum í Reykjavík,“ *visir.is*, 5. maí 2018.
<http://www.visir.is/g/2018180509420/16-frambod-skiludu-inn-listum-i-reykjavik> (sótt 5. maí 2018).

³⁴ Mbl.is, „Verið að leita að afgerandi kosti,“ *mbl.is*, 12. janúar 2018.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/01/11/verid_ad_leita_ad_afgerandi_kosti/ (sótt 11. apríl 2018).

marka sem sveitarstjórnalögin segja til um, getur meirihlutinn útilokað fleiri frá þátttöku með því að velja minnsta mögulega fjölda fulltrúa.³⁵

Ólíkt því sem kom fram í máli Dags B. Eggertssonar hér á undan að val á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa ætti ekki að vera pólitískt, þá telur Gunnar Helgi Kristinsson³⁶ að val sveitarfélaga á fjölda fulltrúa sé pólitísk ákvörðun, sem hafi áhrif á hversu mörg framboð fá fulltrúa í sveitarstjórn. Með því að hafa fjölda fulltrúa í neðri mörkum hafa sveitarstjórnir kosið sér fyrirkomulag sem hentar þeim hvað best til að halda völdum og ver þær gegn nýjum framboðum. Í kosningum til sveitastjórnar skiptir fjöldi fulltrúa miklu máli þegar kemur að ábyrgðarskilum meirihlutans og hversu viðkvæmur hann er fyrir fylgissveiflum. Lítil fjöldi fulltrúa gerir það að verkum að stærri flokkar eiga auðveldara með að halda völdum, einnig gerir það öðrum flokkum erfiðara fyrir að velta sitjandi meirihluta úr sessi. Það er almennt talið að sterkt lýðræði á sveitarstjórnarstiginu einkennist af mörgum sveitarstjórnarfulltrúum Gunnar Helgi bendir jafnframt á að nokkrar ástæður eru fyrir því, en meðal annars er talið að með fleiri fulltrúum sé meiri möguleiki á að endurspeglar félagslega skiptingu og hugmyndir kjósenda. Einnig er hægt að halda því fram að fleiri fulltrúar skapi skilyrði fyrir nánari sambandi milli íbúa og sveitarstjórnarfólks. Andstaðan við fjölgun fulltrúa á rætur sínar að rekja til hagsmuna stjórnámálflokka. Sú röksemd, líkt og Kjartan Magnússon³⁷ lýsti hér að ofan, að fjölgun fulltrúa mun kalla á meiri útgjöld fyrir sveitarfélögin er réttmæt miðað við núverandi stjórnarskipan. En eins og Gunnar Helgi bendir á þá eru sveitarfélögin fá og með veika stjórnsýslu, það sem hafa þarf í huga er að þessar upphæðir sem færu í fjölgun fulltrúa eru ekki háar miðað við rekstrarkostnað sveitarfélaganna.³⁸ Vert er þó að taka fram að seta í sveitarstjórn er aðeins fullt starf í Reykjavík.³⁹

³⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 41-45.

³⁶ Sama heimild, 41-45.

³⁷ Vísir, „Samþykkt að fjölga borgarfulltrúum í 23,“ *visir.is*, 19. september 2017. <http://www.visir.is/g/2017170918769> (sótt 15. febrúar 2018).

³⁸ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 41-45.

³⁹ Sama heimild, 49.

4 Vinnuálag á fulltrúa í sveitarstjórnnum

Áhugavert er að skoða hvernig verkaskipting í sveitarstjórnnum hér á landi er. Það gefur ef til vill augaleið að í litlum sveitarstjórnnum er meira álag á sveitarstjórnafulltrúum en í stærri einingum. Sú hugmynd hefur verið uppi að í sveitarstjórnnum á Íslandi sé meira álag en á sveitarstjórnnum á Norðurlöndum. Einn þáttur sem vegur mikið þegar bera á saman sveitarfélög á Íslandi og svo á Norðurlöndunum er að sveitarfélög á Íslandi eru mun minni en sveitarfélög á Norðurlöndunum. Líkt og Eva Marín Hlynsdóttir bendir á í grein sinni, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors“, þá eru mjög fá stór sveitarfélög á Íslandi miðað við hin Norðurlöndin. Það sem er talið stórt á Íslandi er talið lítið í flestum öðrum löndum. Ef við tökum Danmörku sem dæmi, þá eru sveitarfélög sem telja 20.000 íbúa talin vera tiltölulega lítil þar á meðan að sveitarfélög á Íslandi sem telja 10.000 íbúa eru talin vera tiltölulega stór. Frá lagalegu sjónarhorni þá þurfa lítil sveitarfélög sem telja aðeins nokkur hundruð íbúa, og í sumum tilfellum færri, að veita sömu þjónustu til íbúa sinna og Reykjavík gerir.⁴⁰ Þannig eru Norðurlöndin almennt meðal þeirra ríkja sem falið hafa sveitarfélögum flest verkefni. Markvisst hefur verið reynt að efla sveitarstjórnarstigið og fjölga verkefnum þeirra í opinberri þjónustu til íbúa. Þessi þróun hefur einnig átt sér stað hér á landi en hefur hún þó ekki náð jafn langt og á Norðurlöndunum. Sveitarstjórnarstigið á Íslandi er veikara og verkefni sveitarfélaganna minni en á Norðurlöndunum.⁴¹

Þegar rekstrarkostnaður hins opinbera er skoðaður þá kemur það í ljós að á Norðurlöndunum fer á bilinu 60-70% rekstrarkostnaðar hins opinbera til sveitarfélaganna en á Íslandi fer mun minna, eða um 35% af rekstrarkostnaði hins opinbera til sveitarfélaganna. Stærsti hluti útgjalda sveitarfélagsins eru grunnskólarnir. Á hinum Norðurlöndunum eru verkefni sveitarfélaganna meiri og sjá þau um stærsta hluta opinberrar þjónustu. Má þar meðal annars nefna félagsþjónustu, heilbrigðismál og menntamál. Það sem er hins vegar ólíkt með Íslandi og Norðurlöndunum sem vert er að nefna er að á Íslandi er aðeins eitt sveitarstjórnarstig á meðan á Norðurlöndunum eru millistjórnarsýslustig. Það eru fylki, lén og

⁴⁰ Eva Marín Hlynsdóttir, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors,“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2017): 173-174.

⁴¹ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 31.

svo framvegis. Margt af því sem er í höndum ríkisins á Íslandi er þannig á ábyrgð millistjórnsýslueininga á Norðurlöndunum.⁴²

Með þetta í huga sem hefur verið ritað hér að ofan þá er það ef til vil ljóst að álagið á kjörna fulltrúa er meira á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Ólíkt starfsbræðrum og systur sínum á Norðurlöndunum þá er sveitarstjórnarfolk á Íslandi óvenju virkt í þróun og framkvæmd verkefna á sveitarstjórnarstiginu. Á Norðurlöndunum eru sveitarstjórnir oft en ekki einhvers konar samkomur. Á Íslandi eru sveitarstjórnir litlar og hafa þar af leiðandi mun virkara hlutverk þegar kemur að hinni daglegu stjórnun sveitarfélagsins. Á Íslandi reiða flest stærri sveitarfélög sig á einungis sjö, níu eða 11 manna sveitarstjórnir. Öll sveitarfélög sem telja 1.000 eða færri íbúa hafa fimm eða sjö fulltrúa í sveitarstjórn. Vegna þessa fámennis er fagkunnátta oft af skornum skammti innan sveitarstjórnarinnar. Þá þurfa sveitarfélögin oft á tíðum að treysta mikið á einkaaðila eða aðra gerendur sem veita þá fagkunnáttu sem upp á vantar.⁴³ Vegna smæðar sveitarfélaga þurfa þau oft að reiða sig á utanaðkomandi þjónustu til að standast lagalegar skyldur sínar. Sveitarfélög þurfa því í mörgum tilfellum að kaupa þjónustu af öðrum sveitarfélögum, samtökum eða einkaaðilum.⁴⁴

Eins og áður kom fram þá fylgir umræðunni um fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa oft en ekki að því fylgi aukinn kostnaður. Í Bretlandi er kostnaður á hvern sveitarstjórnarfulltrúa milli 2.000-4.000 punda. Það er metið sem svo að 1,2% af tekjuáætlun breskra sveitarstjórna fari í kostnað á sveitarstjórnarfulltrúum. Það má því telja öruggt að fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa fylgi aukinn kostnaður. Á sama tíma getur það skilað sparnaði til lengri tíma litið vegna betri stefnumótunar og vegna þess að sveitarstjórnarfulltrúar geta verið í betra og nánara sambandi við íbúa sveitarfélaga og þannig haft betri skilning á skoðunum og áhyggjum íbúana. Álag á sveitarstjórnarfulltrúa er oft en ekki verulega mikið. Rannsókn sem gerð var í Bretlandi á vinnuálagi sveitarstjórnarfulltrúa leiddi í ljós að fulltrúar með 6.000-10.000 kjósendur á bakvið sig unnu að meðaltali 101 klukkustund á meðan að fulltrúar með 1.700-3.000 kjósendur á bakvið sig unnu 72 klukkustundir. Ef til vil fylgir því of mikil einföldun að tengja stærð sveitarstjórna við frammistöðu. Áhugavert er að skoða vinnuálag

⁴² Gunnar Helgi Kristinsson, *Íslenska Stjórnkerfið*, (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2007), 248-249.

⁴³ Eva Marín Hlynisdóttir, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors,“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2017): 177.

⁴⁴ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 35.

sveitarstjórnarfulltrúa í öðrum löndum. Eva Marín Hlynsdóttir⁴⁵ gerir það í grein sinni, þar skoðar hún hversu margar klukkustundir fara í störf sveitarstjórnarfulltrúa á mánuði. Kemur þar bersýnilega í ljós að munurinn getur verið gífurlega mikill á milli landa. Í Króatíu starfa sveitarstjórnarfulltrúar að meðaltali um 13,1 klukkustund á mánuði í störf sín fyrir sveitarfélagið en á Spáni starfa sveitarstjórnarfulltrúar að meðaltali 57,1 klukkustund á mánuði. Í Svíþjóð starfa sveitarstjórnarfulltrúar að meðaltali 17,8 klukkustundir á mánuði og í Noregi starfa sveitarstjórnarfulltrúar að meðaltali 18,8 klukkustundir á mánuði í störfum sveitarstjórnar. Af þeim löndum sem Eva Marín tekur fyrir í grein sinni þá fara flestar klukkustundir í störf sín í sveitarstjórn í Danmörku en sveitarstjórnarfulltrúar þar starfa að meðaltali 19-20 klukkustundir á viku að meðaltali í sveitarstjórn sem þýðir að um 76-80 klukkustundir á mánuði fara í þessi störf í Danmörku.

Rannsóknir sem gerðar hafa verið á þessu á Íslandi gefa það til kynna að sveitarstjórnarfulltrúar í sveitarfélögum með 2.000 íbúa eða fleiri eyða meiri tíma í störf sín í sveitarstjórn en sveitarstjórnarfulltrúar í minni sveitarfélögum. Að meðaltali fara 40,9 klukkustundir á viku í störf innan sveitarstjórna hjá sveitarstjórnarfulltrúum á Íslandi sem er meiri fjöldi en í flestum öðrum löndum Evrópu og öðrum Norðurlöndum nema að Danmörku undanskyldu. Á Íslandi er vinnuálagið þó mjög misjafnt eftir stærð sveitarfélagsins. Í sveitarfélögum sem hafa 200-499 íbúa fara að meðaltali 25,9 klukkustundir í störf sveitarstjórnarfulltrúa á viku og í sveitarfélögum með færri en 200 íbúa fara að meðaltali 22,7 klukkustundir í störf sveitarstjórnarfulltrúa á viku. Í sveitarfélögum með 100.000 íbúa eða fleiri fer að meðaltali 81,6 klukkutími á viku í starfi sveitarstjórnarfulltrúa en vert er að hafa það í huga að Reykjavík er eina sveitarfélagið með meira en 100.000 íbúa og þar er seta í sveitarstjórn fullt starf. Niðurstaða í grein Evu virðist vera sú á Íslandi að því fleiri íbúar í sveitarfélagi því meira vinnuálag er á sveitarstjórnarfulltrúum. Með þessar tölur í huga má gera ráð fyrir því að margir sveitarstjórnarfulltrúar sinni störfum sínum innan sveitarstjórnar í frítíma sínum og fá ekki greitt fyrir allar þær vinnustundir sem þau setja í störf sín innan sveitarstjórna.⁴⁶ Fáir sveitarstjórnarfulltrúar eiga ef til vil erfitt með að setja sig að fullu inn í mörg mál og margar mismunandi stefnur og á sama tíma getur skort upp á þekkingu í

⁴⁵ Eva Marín Hlynsdóttir, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors,“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2017): 182-184.

⁴⁶ Sama heimild, 185.

ákveðnum málaflokkum sem getur haft áhrif á stefnumótun sveitarfélaga. Á sama tíma geta of margir sveitarstjórnarfulltrúar leitt til árangurslausrar ákvörðunartöku. Það er hins vegar ljóst að fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa er lykilþáttur í lýðræði og stjórnun sveitarfélaga. Íbúar verða að finna fyrir því að þeir hafi rödd eða fulltrúa innan sveitarstjórnar. Til þess verður að vera lágmarksfjöldi fulltrúa en á sama tíma er engin töfraformúla fyrir hver sá fjöldi eigi að vera. Mikilvægt er fyrir fræðisviðið og fræðimenn að rannsaka nánar hvað sé æskilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa.⁴⁷

Seta í sveitarstjórn á Íslandi er hvergi fullt starf nema í Reykjavík. Þetta þýðir að sveitarstjórnarfólk er í flestum tilfellum að sinna öðrum störfum samhliða setu í sveitarstjórn. Þetta takmarkar tímann sem sveitarstjórnarfólk getur nýtt til starfa fyrir sveitarfélagið sem og haft samskipti við umbjóðendur. Í meðalstórum sveitarfélögum starfa kjörnir fulltrúar að meðaltali í kringum 20 tíma á viku í störf tengdum sveitarstjórninni, sem er um það bil hálf starf. Að meðaltali er greitt fyrir um 60% af þessu starfi. Þetta þýðir að umtalsverður hluti af vinnunni er unninn í sjálfböðavinnu. Því meira sem kjörnir fulltrúar vinna kauplaust því verri finnast þeim starfsskilyrðin vera.⁴⁸ Á sama tíma og þetta mikla álag er á sveitarstjórnarfólki hefur endurnýjun innan sveitarfélaga verið mikil í síðustu þremur sveitarstjórnarkosningum. Kosningaþátttaka hefur farið lækkandi í síðustu þremur sveitarstjórnarkosningum. 78,7% árið 2006, 73,4% árið 2010 og 66,5% árið 2014, þátttaka í Reykjavík fór undir 60%. Á sama tíma hefur fjöldi nýrra fulltrúa hækkað verulega í síðustu þremur kosningum og eru sex af hverjum tíu fulltrúum nýliðar. Á síðustu 15 árum hefur fjöldi einstaklinga sem sækjast ekki eftir endurkjöri hækkað gífurlega. Talið er að minnsta kosti 40% fulltrúa muni ekki sækjast eftir endurkjöri í sveitarstjórnarkosningunum í maí 2018.⁴⁹ Helstu ástæður fyrir þessari miklu endurnýjun er meðal annars lágur greiðslur miðað við þann mikla tíma sem kjörnir fulltrúar verja í störf sín, mikið álag og óhentugar tímasetningar funda sem bitnar þá sérstaklega á fjölskyldufólki.⁵⁰

⁴⁷ Kingsley Purdam, Peter John, Stephen Greasley og Paul Norman, „How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe,” *Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research*, nr. 6 (2008): 14-16, 19-20.

⁴⁸ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 49-51.

⁴⁹ Eva Marín Hlynisdóttir, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors,” *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2017): 170.

⁵⁰ Samband íslenskra sveitarfélaga, „Starfsumhverfi sveitarstjórnarmanna,” <http://www.samband.is/um-okkur/sjonarmid/starfsumhverfi-sveitarstjornarmanna> (Sótt 15. mars 2018).

5 Hvernig endurspeglar sveitarstjórnir samfélagið?

Fjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn hefur líka áhrif á endurspeglun samfélagsins. Með endurspeglun er átt við hversu vel sveitarstjórnir ná að endurspeglar samfélagið. Er þá tekið til þátta eins og búsetu og hversu vel er hægt að tryggja möguleika fólks til þess að hafa áhrif. Misjafnlega hefur tekist að tryggja þessa endurspeglun.⁵¹ Ef fulltrúahópur á að endurspeglar samfélagið og margbreytileika þess þá þurfa starfsskilyrði sveitarstjórnarfólks að vera á þann veg að fólk úr ólíkum þjóðfélagshópum geti tekið kjöri án þess að það skerði eða bitni á lífskjörum þess og fjölskyldu þeirra. Vissulega er umbun sveitarstjórnarfólks ekki einungis fjárhagslegur því einnig eru möguleikar á virðingu, áhrifum sem og frekari pólitískum frama sem laðar fólk að sveitarstjórnarstörfum. Samt sem áður er líklegt að seta í sveitarstjórn hafi veruleg áhrif á efnahag og líf fólks og fjölskyldu þess, verður það til þess að efnaminna fólk sækist síður í þessi störf. Líkt og kom fram hér að framan þá er aðeins hluti af starfi kjörinna fulltrúa launaður. Þetta þýðir að mikill meirihluti sveitarstjórnarfólks kemur úr þeim starfshópum sem taldir eru til efri stéttar. Gunnar Helgi greinir frá því að um 57% kjörinna fulltrúa komu úr hópi æðstu stjórnenda samanborið við um tæp 7% almennra svarenda.⁵²

Gunnar Helgi heldur áfram að sýna hvernig kjörnir fulltrúar endurspeglar samfélagið. Bendir hann meðal annars á að tveir þriðju kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum eru með háskólagráðu samanborið við einn þriðja annarra íbúa. Þessi gögn bendir til þess að hafi einstaklingur lokið einhverri háskólagráðu þá tvöfaldi það líkurnar á að fólki veljist til fulltrúa í sveitarstjórn. Hlutur kvenna hefur lagast verulega síðustu ár, sem dæmi má nefna að árið 1974 voru þær ekki nema 3,6% kjörinna fulltrúa en árið 2014 var þetta hlutfall komið upp í 44%. Gögnin benda til þess að fulltrúar í sveitarstjórnnum eru ekki dæmigerður hópur íbúa. Í störfum kjörinna fulltrúa eru karlar í meirihluta, ásamt fólki með mikla menntun og í hálaunastörfum. Ekki hefur verið unnið mikið í því hér á landi að tryggja ólíkum hópum aðgegni að fulltrúastörfum og hefur það haft þær afleiðingar að þessi störf falla, að miklu leyti, í höndum þeirra sem hafa mikla menntun, háar tekjur og hafa hæsta stéttarstöðu.⁵³

Athyglisvert er að skoða að í flestum tilfellum þar sem sveitarfélög hafa sameinast þá er fulltrúafjöldanum yfirleitt haldið í efri mörkum, örsjaldan sem það eru neðri mörk. Það er þá

⁵¹ Grétar Þór Eyþórsson, „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár. Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga,“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2014): 144.

⁵² Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 49-51.

⁵³ Sama heimild, 51-53.

að öllum líkindum gert til þess að passa upp á endurspeglun íbúa. Til þess að íbúar allra bæja innan hins sameiginlega sveitarfélags finni fyrir því að þeir hafi rödd innan sveitarstjórnar, eða í það minnsta eigi tækifæri á að koma henni þar inn. Rannsóknir sem gerðar hafa verið á þessu sýna að sveitarfélög sem hafa sameinast á síðustu 20 árum hafa þá tilhneigingu að halda sveitarstjórnarfulltrúum í efri mörkum. Er það einna helst gert til þess að íbúar í þeim sveitarfélögum sem sameinast finni fyrir því og eigi auðveldara með að eiga eða koma að sínum fulltrúa í hið nýja sveitarfélag og að rödd þeirra heyrist þar inni.⁵⁴

Þegar sveitarstjórnir kjósa að hafa fulltrúafjöldann í neðri mörkum þá gerir það að verkum að það dregur úr virkni kosningasamkeppni. Almennt skortir samsetning kjörinna fulltrúa endurspegli íbúasamsetninguna innan sveitarfélaga, sem gerir það að verkum að vissir hópar njóti síður en aðrir það pólitíska vald sem sveitarstjórnarskipan á að stuðla að. Leið til þess að laga þetta er meðal annars að auka aðhald að meirihlutanum með virkri samkeppni í kosningum, virkara eftirliti landsstjórnar sem og öflugri faglegri stjórnarsýslu.⁵⁵

⁵⁴ Eva Marín Hlynisdóttir, „The Icelandic Mayor – A Comparative Analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level,“ (doktorsritgerð, Háskóli Íslands, 2015), 88.

⁵⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 177-178.

6 Greining á umræðu um fjölda í sveitarstjórn á opinberum vettvangi

Í ljósi þess að ekki hafa verið gerðar margar rannsóknir um hvað sé æskilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa þá getur verið áhugavert að skoða hvernig umræðan hefur verið hér á landi um þessi mál. Það virðist vera að lítil umræða hafi verið um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa þannig að almennt hafi ríkt hér sátt um fjölda þeirra. Umræðan hefur komist hvað mest á flug í kjölfar gildistöku síðustu sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 en þegar þau tóku gildi þá hafði það í för með sér að fjölga þurfti sveitarstjórnarfulltrúum í Reykjavík sem tekur gildi í sveitarstjórnarkosningunum í maí 2018. Í sveitarstjórnarlögunum sem tóku gildi árið 2012 var kveðið á um að sveitarfélag með 100.000 íbúa eða fleiri ættu að hafa 23-31 aðalmenn. Tekin var sú ákvörðun að fjölga ekki sveitarstjórnarfulltrúum í Reykjavík í sveitarstjórnarkosningum 2014, en bráðabirgðaákvæði í sveitarstjórnarlögunum kveður á ekki sé skylt að breyta fulltrúafjölda í sveitarstjórnarkosningum fyrr en við aðrar kosningar frá gildistöku laganna.⁵⁶

Talsverð umræða hefur skapast í kjölfar breytinga sem væntanlegar eru í Reykjavík. Það var í september 2017 sem borgarstjórn Reykjavíkur samþykkti að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum úr 15 í 23 í sveitarstjórnarkosningum í maí 2018. Samfylking, Björt framtíð, Píratar, Vinstri græn og Framsóknar og flugvallavinir greiddu atkvæði með tillögunni en Sjálfstæðismenn voru á móti henni. Afstaða Sjálfstæðisflokksins var sú að skora á Alþingi að það ætti að vera í höndum Reykjavíkurborgar að ákveða fjölda borgarfulltrúa.⁵⁷ Umræðan snérist fljótlega um aukinn kostnað, Kjartan Magnússon borgarfulltrúi Sjálfstæðisflokksins sagði að um væri að ræða útpenslu á kerfinu og kostnaðaraukningu í yfirstjórn.⁵⁸ *Fréttablaðið* gerði úttekt á hver kostnaður gæti orðið við þessa fjölgun. Samkvæmt þeim útreikningum var launakostnaður við 15 sveitarstjórnarfulltrúa í Reykjavíkurborg 134.216.820 krónur á ári, en við breytingar í 23 sveitarstjórnarfulltrúa færi launakostnaðurinn í 190.904.916 krónur á ári. Þetta þýðir að launakostnaður hækki um 56 milljónir á ári. Í þessum tölum er ekki kostnaður við skrifstofustöðu, tölvubúnaðar og ekki laun vegna nefndarformennsku. Í þessum útreikningum er hins vegar laun fyrsta

⁵⁶ Rúv, „Fresta fjölgun borgarfulltrúa í Reykjavík,“ *ruv.is*, 4. febrúar 2014. <http://www.ruv.is/frett/fresta-fjolgun-borgarfulltrua-i-reykjavik> (sótt 20. mars 2018).

⁵⁷ Rúv, „Borgarfulltrúum fjölga í 23,“ *ruv.is*, 19. september 2017. <http://www.ruv.is/frett/borgarfulltruum-fjolgur-i-23> (sótt 20. mars 2018).

⁵⁸ Vísir, „Samþykkt að fjölga borgarfulltrúum í 23,“ *visir.is*, 19. september 2017. <http://www.visir.is/g/2017170918769> (sótt 20. mars 2018).

varaborgarfulltrúa hvers flokks, en fyrstu varamenn fá 70% af launum borgarfulltrúa.⁵⁹ Sigríður Á. Andersen lagði fram frumvarp á löggjafarþingi 2015-2016 sem fól það í sér að heimilt væri að hafa borgarfulltrúar áfram 15 og að hámarksfjöldi borgarfulltrúa yrði færður úr 31 í 23 aðalmenn.⁶⁰ Halldór Halldórsson oddviti Sjálfstæðisflokksins í borgarstjórn Reykjavíkur var hlynntur þessu frumvarpi Sigríðar og sagðist styðja meira sjálfsvald sveitarfélaga og taldi að það ætti ekki að vera tilskipun frá Alþingi sem ákveður fjölda sveitarstjórnarfulltrúa. Hann nefndi einnig að kostnaður myndi aukast.⁶¹

Halldór Auðar Svansson, oddviti Pírata í borgarstjórn Reykjavíkur er ósammála þeim sem halda því fram að aukinn kostnaður yrði í kjölfar fjölgunar borgarstjórnarfulltrúa. Forsætisnefnd borgarinnar væri að skoða hvernig mætti breyta svo að fjölgunin muni kosta sem minnst. Hann nefndi að kerfið væri í raun tvöfalt eins og það væri í dag, að það hafi þurft að sækja mikið af fulltrúum í ráð og nefndir út fyrir hóp borgarfulltrúa. Kerfið sé búið að vaxa þó að fjöldi borgarfulltrúa hafi ekki gert það. Með auknum fjölda borgarfulltrúa væri hægt að setja þá í þessi ráð og nefndir og þá væri kostnaðurinn kannski svipaður. Einnig væri verið að skoða að vera ekki með fyrstu varaborgarfulltrúa á launum. Bent er á að fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa í Reykjavík hafi verið nánast óbreyttur frá árinu 1908 þegar íbúar voru 11 þúsund en eru í dag fleiri en 120 þúsund. Ein undanteking er á kjörtímabilinu 1978-1982 en þá var fjölgað í 21 sveitarstjórnarfulltrúa en þeim var fækkað aftur í 15 strax á næsta kjörtímabili. Halldór Auðar nefnir að fjöldi fulltrúa hafi ekki aukist þrátt fyrir að skattstofn vaxi með auknum fjölda íbúa.⁶² Á 148. löggjafarþingi 2017-2018 sem er í gangi þegar þetta er ritað er frumvarp til laga sem fjallar um þessi málefni og á breytingu á sveitarstjórnarlögum nr.138/2011. Flutningsmaður var Jón Gunnarsson úr Sjálfstæðisflokknum. Í frumvarpinu kemur fram að mikilvægt sé að standa vörð um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga og að þau hafi rétt á að ákveða sjálf fjölda sveitarstjórnarfulltrúa. Mikilvægt sé að tryggja rétt íbúa á staðbundnum svæðum til þess að ráða sjálf tilteknum málefnum án þess ríkisvald skipti sér

⁵⁹ Vísir, „Fjölgun fulltrúa gæti kostað meira en 56 milljónir króna,“ *visir.is*, 21. mars 2016. <http://www.visir.is/g/2016160329930> (sótt 20. mars 2018).

⁶⁰ Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn), þskj. 325, 296. mál. 2015-2016. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <https://www.althingi.is/altext/145/s/0325.html> (sótt 20. mars 2018).

⁶¹ Vísir, „Fjölgun fulltrúa gæti kostað meira en 56 milljónir króna,“ *visir.is*, 21. mars 2016. <http://www.visir.is/g/2016160329930> (sótt 20. mars 2018).

⁶² Vísir, „Segir fjölgun borgarfulltrúa ekki endilega kalla á aukinn kostnað,“ *visir.is*, 21. mars 2016. <http://www.visir.is/g/2016160329849> (sótt 20. mars 2018).

af. Flutningsmenn þessa frumvarp telja því rétt að sveitarfélög ráði sjálf fjölda aðalmanna í sveitarstjórn. Mörkin sem eru í þessu frumvarpi Jóns er að sveitarfélag sem telja færri en 2.000 íbúa verði aldrei með færri en fimm aðalmenn og aldrei fleiri en sjö aðalmenn.⁶³ Jón telur að það eigi að vera meiri sveigjanleiki í fjölda sveitarstjórnarfulltrúa og að ákvörðunin eigi að vera í höndum sveitarfélagana sjálfra. Steingrímur J. Sigfússon þingmaður Vinstri grænna gagnrýndi frumvarp Jóns og sagði það aðallega vera að þrengja að fulltrúalýðræði, þó einkum í Reykjavíkurborg. Steingrímur taldi eðlilegt að hafa fleiri fulltrúa í stærri sveitarfélögum til að ná betri endurspeglun samfélagsins.⁶⁴

Gústav Adolf Sigurbjörnsson skrifaði pistil sem birtist í *Kjarnanum* um þessi mál. Gústav situr fyrir hönd Vinstri grænna í stjórnkerfis- og lýðræðisráði Reykjavíkurborgar og bauð sig fram í 2-4 sæti í forvali Vinstri grænna í Reykjavík. Pistillinn bar heitið „Fjölgun borgarfulltrúa er aðkallandi lýðræðismál“, hann fjallar þar um að á sama tíma og íbúafjöldi hefur meira en tífaldast hafa stærðargráður og fjöldi verkefna aukist. Einnig hafa sveitarfélögin tekið við fleiri skyldum á síðustu öld og nefnir meðal annars rekstur grunn- og leikskóla. Gagnrýnir hann það sem Sjálfstæðismenn hafa sett fram að fjölgun fulltrúa sé dýr og tekur í svipaða strengi og Halldór Auðar um að núna gætu kjörnir fulltrúar sinnt erindum betur í nefndum og ráðum þar sem pólitískt skipaðir fulltrúar eru fyrir. Hann tekur einnig fram að eins og kerfið er í dag þarf framboð að fá um 6,7% atkvæða til að fá fulltrúa í borgarstjórn en með fjölgun borgarfulltrúa í 23 lækkar þetta hlutfall niður í 4,3%. Gústav kemur einnig inn á þann punkt að með því að hafa þröskuldinn háan væri ýtt undir kerfi fárra og stórra flokka, en það kerfi væri í takt við það pólitíska landslag sem myndaðist hér á landi fyrir löngu. Gústav telur að fjölgun borgarfulltrúa væri nauðsynleg til þess að endurspegla þann raunveruleika sem blasir við í borgarkerfinu og einnig gefur það réttari mynd af vilja kjósenda, sem þýðir betra og sterkara lýðræði.⁶⁵

Í raun er hægt að skipta rökum með og á móti fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa við stjórnmalaflokka ef þessi umræða hér að ofan er skoðuð. Sjálfstæðisflokkurinn, þingmenn og

⁶³ Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn), þskj. 264, 190. mál. 2017-2018. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/148/s/0264.html> (sótt 20. mars 2018).

⁶⁴ Mbl.is, „Ekki verði skylt að fjölga borgarfulltrúum,“ *mbl.is*, 27. apríl 2017. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/04/27/ekki_verdi_skylt_ad_fjolga/ (sótt 20. mars 2018).

⁶⁵ Kjarninn, „Fjölgun borgarfulltrúa er aðkallandi lýðræðismál,“ *kjarninn.is*, 8. febrúar 2018. <https://kjarninn.is/skodun/2018-02-07-fjolgun-borgarfulltrua-er-adkallandi-lydraedismal/> (sótt 20. mars 2018).

aðilar tengdir þeim flokki virðast vera á móti fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa. Kalla eftir meiri sjálfstjórn sveitarfélaga til að ráða fjölda sveitarstjórnarfulltrúa og einnig hafa aðilar innan Sjálfstæðisflokksins, líkt og Kjartan Magnússon, bent á að við að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum þá eykst kostnaður sveitarfélaga. Einnig hafa alþingismenn Sjálfstæðisflokksins lagt fram frumvörp á síðustu kjörtímabilum, líkt og Jón Gunnarsson og Sigríður Á. Andersen hafa gert, með það markmið að geta endurkallað ákvörðun um fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa í Reykjavík. Í bókinni *Hin mörgu andlit lýðræðis*, eftir Gunnar Helga Kristinsson, nefnir hann einnig að útgjöld muni vissulega aukast með fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa en sú upphæð væri ekki mikil af rekstrarkostnaði sveitarfélaga.⁶⁶ Gagnrýni Sjálfstæðisflokksins beindist einnig að því að sveitarfélögin og sveitarstjórnir eigi að hafa meiri sjálfstjórn yfir fjölda sveitarstjórnarfulltrúa en bent hefur verið á að sveitarfélögin hafi vissulega eitthvað um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa að segja því þau geta valið fjölda sveitarstjórnarfulltrúa svo lengi sem það er innan þeirra marka sem gefin eru upp í sveitarstjórnarlögunum.⁶⁷

Hægt er að tengja nokkra flokka með því að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum. Það gefur augaleið að þeir flokkar sem voru í meirihluta í Reykjavík þegar samþykkt var að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum eru hlyntir því að fjölga en það eru Samfylking, Vinstri græn, Björt framtíð og Píratar. Einnig voru Framsókn og flugvallavinir með tillögunni um að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum. Rökin með því að fjölga, líkt og að nauðsynlegt sé að endurspegla samfélagið hefur verið nefnt en það gerði meðal annars Steingrímur J. Sigfússon⁶⁸ þingmaður Vinstri grænna í gagnrýni sinni á afstöðu Sjálfstæðisflokksins. Mikilvægt sé að sveitarstjórnir endurspegli íbúasamsetninguna og það sýnir sig eflaust best í þeim sveitarfélögum sem hafa sameinast því þar er fjöldi sveitarstjórnarfulltrúar iðulega í efri mörkum og er það vafalaust gert til þess að íbúa sveitarfélaganna sem er að sameinast finni að þeir hafi rödd innan sveitarstjórnar eða í það minnsta hafi möguleika á að koma rödd þar inn.⁶⁹

⁶⁶ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 44.

⁶⁷ Trausti Fannar Valsson, *Sveitarstjórnarréttur*. (Reykjavík: Bókaútgáfan Codex, 2014), 33.

⁶⁸ Mbl.is, „Ekki verði skylt að fjölga borgarfulltrúum,“ *mbl.is*, 27. apríl 2017. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/04/27/ekki_verdi_skylt_ad_fjolga/ (sótt 20. mars 2018).

⁶⁹ Eva Marín Hlynsdóttir, „The Icelandic Mayor – A Comparative Analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level,“ (doktorsritgerð, Háskóli Íslands, 2015), 88.

7 Viðtöl við sveitarstjórnarfulltrúa

Við gerð þessarar ritgerðar tók höfundur tvö viðtöl við sveitarstjórnarfulltrúa sem starfa í sveitarfélaginu Árborg. Annars vegar við Kjartan Björnsson sem situr í meirihluta sveitarstjórnar fyrir hönd Sjálfstæðisflokksins og hins vegar við Helga Sigurð Haraldsson sem situr í minnihluta fyrir hönd Framsóknarflokks. Bæði viðtölin voru tekin á Selfossi þann 26. mars 2018. Var markmiðið að sjá hvort að þeirra skoðanir á þróun fjölda sveitarstjórnarfulltrúa rými við þau gögn sem ég hef verið að vinna með. Einnig vildi ég fá þeirra skoðanir á hvenær eigi að fjölga eða fækka í sveitarstjórnnum, bæði almennt sem og í þeirra sveitarfélagi. Nokkrar ástæður eru fyrir því að sveitarfélagið Árborg varð fyrir valinu, höfundur ritgerðarinnar er frá Stokkseyri sem er hluti af sveitarfélaginu Árborg og einnig hefur íbúafjölgun verið mikil á svæðinu síðustu ár og því áhugavert að fá að vita hver skoðun sveitarstjórnarfulltrúa er á því hver sé æskilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa á svæðinu. Líkt og kom fram hér að framan þá hefur fjölgunin verið mikil á svæðinu síðustu ár og til að mynda fjölgaði um 553 manns á árinu 2017 sem er um 6,17% fjölgun. Fjölgunin var í öllum byggðarkjörnum og í dreifbýli. Mesta fjölgunin var á Selfossi eða um 423, Stokkseyri um 49, Eyrarbakka 24 og á því svæði sem tilheyrði Sandvíkurhreppi fjölgaði um 18 og reiknað er með því að það fjölgi enn frekar á árinu 2018. Það var síðan í upphafi árs 2018 sem íbúar í Árborg urðu 9.000. Alls eru sveitarstjórnarfulltrúar níu talsins.⁷⁰

Fyrri viðmælandi minn er Kjartan Björnsson sem hefur verið kjörinn sveitarstjórnarfulltrúi tvö kjörtímabil og gefur aftur kost á sér í næstu sveitarstjórnarkosningum. Að hans mati eru níu sveitarstjórnarfulltrúar hæfilegur fjöldi eins og sveitarfélagið er samsett í dag en hann kemur inn á það að það trufli hann ekkert þó að þeim verði fjölgað og bendir á að þegar að íbúafjöldinn fari yfir 10.000 þá beri sveitarfélaginu að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum allavega í 11 sveitarstjórnarfulltrúa. Það er þó hans sýn að öll Árnessýsla ætti að sameinast í eitt sveitarfélag og þá væri að hans mati passlegt að hafa fjölda sveitarstjórnarfulltrúa 11 til 13 þannig að allir fulltrúar geti komið af flestum svæðum.

Þegar við förum að ræða um þá íbúafjölgun sem átt hefur sér stað innan Árborgar og hvenær eigi almennt að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum ef þessi þróun heldur áfram þá svarar Kjartan því á þann veg að þó að lögin segi að það ætti að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum í

⁷⁰ Vísir, „Íbúar númer 8.999 og 9.000 í Árborg heiðraðir,“ *visir.is*, 5. janúar 2018. <http://www.visir.is/g/2018180109342> (sótt 22. mars 2018).

Árborg þá er það hans mat að það sé ekki endilega nauðsynlegt að fjölga sveitarstjórnarfulltrúum. Kjartan segir jafnframt „þó að fjölgi áfram í sveitarfélaginu þá þurfum við ekki að fjölga bæjarfulltrúum sérstaklega, það væri miklu nær að hafa þá níu og greiða fyrir þetta hærri laun, það er mín skoðun.“ Hann nefnir að hann setji afskaplega marga klukkutíma á mánuði í starf sitt innan sveitarfélagsins en fái þó aðeins greitt fyrir brotabrot af því. Hann tekur þó fram að hann sé ekki í þessu fyrir kaupið, en út frá sjónarhorni annarra væri æskilegra að hafa betur greitt fyrir þessi störf. Hann sé í þessu fyrst og fremst fyrir þá gleði og ánægju sem starfinu fylgir.

Í kjölfarið á þessu fórum við að ræða hvenær fjölga ætti sveitarstjórnarfulltrúum almennt talið. Kjartan tekur þá fram að um leið og þetta fer að hlaupa á einhverjum tugum þúsunda þá væri eðlilegt að skoða fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa. Hann tekur síðan Kópavog sem dæmi, þar sem íbúar eru í kringum 30.000 þúsund og sveitarstjórnarfulltrúar eru 11, hann telur það sjálfsgagt vera hóflegt en Kópavogur sé hins vegar ekki landstórt sveitarfélag. Þá koma breytur inn í þetta eins og dreifð byggðar, þéttbýli og annað því um líkt sem getur haft áhrif á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa. Kjartan segir „í þéttbýlli sveitarfélögum er held ég allt í lagi að hafa þá níu eða 11 en þegar þetta er orðið út um stærra svæði þá er kannski eðlilegt að hafa fleiri fulltrúa til þess að geta sinnt öllum í svona dreifbýliskjörnunum.“ Þessi ummæli Kjartans eru í takt við það sem Eva Marín Hlynsdóttir⁷¹ hefur bent á varðandi það þegar sveitarfélög sameinast að þá er fulltrúafjöldinn iðulega hafður í efri mörkum til að reyna endurspegla ólík svæði innan nýja sveitarfélagsins.

Ég spurði Kjartan því næst hvaða rök væru helst á móti því að fjölga almennt sveitarstjórnarfulltrúum, hvort það væri kostnaður eða eitthvað annað. Kjartan telur að það sé að einhverju leyti kostnaður en telur það þó vera minnsta atriðið. Að hans mati er það sem gerist við fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa að skilvirkni gæti mögulega orðið minni og nefnir hann Reykjavík sem dæmi;

Ég tel það að núna að þetta sé mikil afturför í Reykjavík að fjölga fulltrúum úr 15 í 23, ég held að þetta sé mikil afturför og ég held að þetta verði bara til þess að það verði fleiri þarna inni rétt til þess að sýnast og ég held að ef þeir eru 15 þá er meiri möguleiki á því að hérna að, að svona að það reyni meira á hvern og einn og þeir eru að greiða ágætis laun fyrir þetta í Reykjavík þannig að ég vorkenni þeim ekkert þó að þeir séu 15 og þetta

⁷¹ Eva Marín Hlynsdóttir, „The Icelandic Mayor – A Comparative Analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level,“ (doktorsritgerð, Háskóli Íslands, 2015), 88.

er bara svona til þess að dreifa jú einhverri ábyrgð en, en fyrir vikið komast menn ódýrara frá því líka, það er svoleiðis.

Að lokum spurði ég Kjartan út í það sem Gunnar Helgi Kristinsson⁷² og aðrir hafa fjallað um að sveitarstjórnir haldi sveitarstjórnarfulltrúum í neðri mörkum til að auðvelda sér þannig að halda í völd, hver hans skoðun væri á þessari umfjöllun. Telur Kjartan að þetta sé fráleitt, í það minnsta í tilviki þeirra í Árborg. Það skipti þau engu máli hvort að sveitarstjórnarfulltrúum væri fjölgað eða fækkað því að möguleikar Sjálfstæðisflokksins í Árborg væru ennþá þeir sömu. Eina sem hann hefði áhyggjur af er að skilvirkni gæti minnkað við fjölgun. Þó svo að sveitarstjórnarfulltrúar væru sjö, níu, 11 eða 13 þá væru möguleikarnir þeir sömu. Hann hefur engar áhyggjur af að missa einhver áhrif eða völd en tekur þó fram að þessi umfjöllun Gunnars Helga gæti átt við einhver önnur sveitarfélög, en þetta væri ekki eitthvað sem ætti við sveitarfélagið Árborg.

Seinni viðmælandi minn er Helgi Sigurður Haraldsson hann hefur setið í bæjarstjórn síðustu tvö kjörtímabil fyrir hönd Framsóknarflokks. Einnig var hann varabæjarfulltrúi kjörtímabilið 2006-2010 og hann gefur aftur kost á sér í næstu sveitarstjórnarkosningum.

Hann tekur í sama streng og Kjartan Björnsson og telur að sá fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa sem er í dag hjá Árborg sé passlegur og að miðað við stærð sveitarfélagsins sé ekki þörf á að fjölga þeim. Frekar ætti að búa þannig um hnútana að sveitarstjórnarfulltrúar gætu verið með þetta sem hlutastarf, fullt starf eða eitthvað í þá áttina. Að mati Helga er það ekki endilega fjöldi íbúa sem skiptir máli þegar kemur að fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa heldur frekar fjöldi verkefna. „Það skiptir svo sem ekki máli hvort að íbúa séu 9.000 eða 12.000, það er nákvæmlega sömu verkefnin sko þannig það er sama sem um er að vera það er þá ekki nema komi til bara meiri yfirfærsla á verkefnum til sveitarfélaga frá ríkisvaldinu og umfangið stækki.“ Hann tekur sem dæmi fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa í Reykjavík, og að sú breyting skipti ef til vil ekki öllu ef þeir sveitarstjórnarfulltrúar sem fyrir eru geta einbeitt sér að þeim verkefnum sem þeim er falið. Helgi tekur það fram að vissulega gæti verkefnum fjölgað með fjölgun íbúa en breytingin er lítil þó fjölgun verður um nokkur þúsund. Það fari ekki að telja fyrr en fjölgun verður um tugi þúsunda.

Líkt og Kjartan gerði þá tekur Helgi Kópavog sem dæmi, þar sem íbúafjöldi er margfalt meiri en í Árborg en sveitarstjórnarfulltrúar aðeins 11. Við ræddum aðeins hvað væri mest

⁷² Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 41-45.

fráhrindandi við það að bjóða sig fram. Helgi nefnir þar nokkra þætti meðal annars vinnutímann og hversu illa það hentar með hefðbundinni 8-5 vinnu, launaumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa og síðan það sem hefur aukist og veldur honum áhyggjum er hversu lítinn skilning fólk hefur almennt á starfinu. Helgi kemst svo að orði „það er mjög þægilegt að vera að gagnrýna allt og allt en menn eru svo að reyna að koma einhverju á framfæri og eru að reyna að gera þetta skynsamlega en það bara kemst ekki í gegn, það er svona eins og ég segi, ég er ekki að tala niður til fólks en það er fullt af besservisserum bakvið tölvuskjáinn.“ Hann telur að almennt skítkast sem sveitarstjórnarfulltrúar og þeir sem gegna þessum störfum verða að eiga við, hafi aukist mjög með samfélagsmiðlum og þetta veldur Helga áhyggjum. Þannig telur hann að þeir sem eru að íhuga að bjóða sig fram til sveitarstjórnar þurfa að meta það hvort þeir séu tilbúnir að fá þessar glósur yfir sig.

Að hans mati þá er það fyrst og fremst fólk sem eru sínir eigin herrar sem hafa möguleikan á að bjóða sig fram og sem geta stjórnað sínum vinnutíma svolítið sjálft. Þetta er í takt við það sem hefur komið fram í rannsóknum Gunnars Helga Kristinssonar.⁷³ Síðan er það sem heldur mönnum gangandi í þessu að það er eins og hjá Helga að hann segist hafa framtíðarsýn fyrir sveitarfélagið sitt og vill taka þátt í að móta og hafa áhrif á það. Helgi nefnir að fyrir fjórum árum velti hann því fyrir sér hvort að þetta gæti orðið fullt starf en þá telur hann að það þyrfti að gera breytingar á kerfinu. Sér hann það þannig fyrir sér að hver og einn sveitarstjórnarfulltrúi fengi ákveðinn málaflokk til að fara með og hann væri þá fulltrúi sveitarstjórnarinnar í þeim málaflokki. Það sem vegur á móti því að geta haft þetta sem fullt starf er sú staðreynd að það er kosið á fjögurra ára fresti og það er alls ekki öruggt að fólk sem er vel menntað og búið að koma sér í góð störf væri tilbúið að gefa það frá sér til þess að starfa í sveitarstjórn þegar starfsöryggið er ekki meira en þetta. Það er áhugavert að bæði Helgi og Kjartan tala um að hverfa frá áhugamannakerfinu og taka upp atvinnumannakerfi.⁷⁴

Við ræðum síðan hvað það er sem vegur einna helst á móti því að fjölga almennt sveitarstjórnarfulltrúum, hvort það sé kostnaður eða eitthvað annað. Helgi nefnir þá að kostnaðurinn sé ekki stór þáttur í því og hann sé ekkert á móti því að fjölga

⁷³ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 49-51.

⁷⁴ Eva Marín Hlynsdóttir, „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors,“ *Stjórnsmál og Stjórnsýsla*, (2017): 171.

sveitarstjórnarfulltrúum. Hann tekur það fram að ef fjölgun sveitarstjórnarfulltrúa verði þá geta menn skipt verkefnum betur á milli sín og kafað dýpra í hvern málaflokk fyrir sig og orðið „sérfræðingar“ í hverjum málaflokk fyrir sig. Helgi tekur þó fram að hann sé ekki hlynntur því að menn fjölgi sveitarstjórnarfulltrúum bara til að fjölga þeim heldur þarf að vera þörf fyrir fjölgun ef hún á að eiga sér stað. Að lokum spyr ég Helga út í það sem Gunnar Helgi Kristinsson⁷⁵ hefur nefnt að sveitarstjórnir haldi sveitarstjórnarfulltrúum í neðri mörkum til að eiga auðveldara með að halda völdum, hvort að hann taki undir þetta. Helgi nefnir þá að það sé ekki hans upplifun hjá sveitarfélaginu Árborg eða hans sýn að það sé svoleiðis og segir;

Ég tek ekki undir það að ég sjái það fyrir mér að þetta sé gert til að halda öðrum frá og þessi umræða hefur meðal annars komið upp meðal bæjarfulltrúa og ég verð aldrei var við að það sé það sem menn sjái fyrir sér sko og ég svo sem hef ekki heyrt rökin fyrir því að til dæmis Reykjavíkurborg ætlar að stíga þetta skref að fjölga bæjarfulltrúum sem er náttúrulega full launað starf ég hef ekki séð nein staðar hvaða rök þau færa fyrir því að gera þetta sko, stíga þetta skref, ekki nema þá eins og ég segi það sé bara til þess að létta vinnuna sko og utan um haldið og setja sig í málin.

Helgi tekur annars ekki undir þetta sem Gunnar Helgi hefur ritað varðandi útilokun og segir það ekki vera upplifun sína á þeim árum sem hann hefur starfað í sveitarstjórn Árborgar.

⁷⁵ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 41-45.

8 Lokaorð/niðurstöður

Í upphafi voru settar fram tvær rannsóknarspurningar, sú fyrri var hvernig hefur fulltrúafjöldi í sveitarstjórn þróast frá því tilskipun um sveitarstjórnir var sett 1872? Þegar að dregið er saman það sem hefur verið fjallað um í þessari ritgerð þá er ljóst að breytingar á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa hefur ekki verið mikil frá því að tilskipun um sveitarstjórnir var sett fyrst árið 1872 og má nánast segja að hún hafi staðið í stað. Ef til vil sýnir það sig best í Reykjavík þar sem fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa hefur verið sá sami í nánast 100 ár, fyrir utan kjörtímabilið 1978-1982, þrátt fyrir að íbúafjöldi í Reykjavík hafi fimmtánfaldast á þeim tíma og umsvif borgarstjórnar Reykjavíkur aukist gífurlega. Það er því hægt að halda því fram að þróun sveitarstjórnarfulltrúa hafi ekki haldist í hendur við íbúafjölgun á Íslandi. Það er síðan algjörlega ljóst að það eru að jafnaði fleiri íbúar á hvern sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Tölur frá Hagstofu⁷⁶ sýndu einnig hvernig fjöldi kjörna fulltrúa í sveitarstjórn hefur lækkað síðustu áratugi, þeir voru til að mynda yfir 1.000 árið 1990 en var fjöldinn kominn í 504 sveitarstjórnarfulltrúa í sveitarstjórnarkosningunum árið 2014.

Seinni rannsóknarspurningin var hvaða hugmyndir eru ríkjandi í samfélaginu um fjölda fulltrúa í sveitarstjórn? Við gerð þessarar ritgerðar voru tekin tvö viðtöl við sveitarstjórnarfulltrúa, bæði sveitarstjórnarfulltrúa í minnihluta sem og sveitarstjórnarfulltrúa í meirihluta. Vissulega er úrtakið alls ekki stórt en svör þeirra ríma við þau gögn sem unnið var með til að svara rannsóknarspurningunni. Sveitarstjórnarfulltrúarnir sem ég talaði við nefndu það báðir að þeir gætu sinnt verkefnum sínum í sveitarstjórn betur þar sem þeir eru sínir eigin herrar í vinnunni og geta svolítið stjórnað vinnutíma sínum sjálfir. Þetta rímar við það sem Gunnar Helgi hefur fjallað um í sambandi við endurspeglun fulltrúa á samfélagið og gerir það að verkum að hver sem er getur ekki boðið sig fram til að starfa í sveitarstjórn. Aðeins í Reykjavík er seta í sveitarstjórn fullt starf. Þetta þýðir að sveitarstjórnarfulltrúar eru oftast en ekki einsleitur hópur. Það eru einstaklingar sem koma úr starfshópum sem taldir eru til efri laga samfélagsins og bendir Gunnar Helgi á að um 57% kjörinna fulltrúa koma úr hópi æðstu stjórnenda. Það er einnig ljóst að um tveir þriðju hlutar

⁷⁶ Hagstofa Íslands. „Sveitarstjórnarkosningar,“ <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/kosningar/sveitarstjornarkosningar/> (sótt 10. febrúar 2018).

kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa eru með háskólagráðu og bendir það til þess að háskólanám af einhverju tagi tvöfalda líkur einstaklings að komast í sveitarstjórn.⁷⁷

Með því að hafa sveitarstjórnarfulltrúa fáa, ásamt miklu vinnuálagi og lágum launum verður það oftast en ekki til þess að sveitarstjórnarfulltrúar fá aðeins greitt fyrir 60% af starfi sínu það má því halda því fram að kerfið sé mjög útilokandi. Líkt og kom fram hér að framan eru sveitarstjórnarfulltrúar oftast en ekki einsleitir hópur fólks sem er í raun ekki markmið sveitarstjórnarfulltrúa. Hugmyndin er að sveitarstjórnarfulltrúar endurspegli íbúasamsetninguna, það gefur augaleið að það heppnast ekki þegar svona margar hindranir eru í vegi fólks til þess að bjóða sig fram. Líkt og kom fram í viðtölum þá virðist sú hugmynd vera ríkjandi meðal sveitarstjórnarfulltrúa að það eigi að vera mikið að gera og vinnuálag eigi að vera mikið. Ef sveitarstjórnarfulltrúum fjölgar þá komast menn ódýrara frá verkefnum sínum eins og annar viðmælandi komst að orði. Á móti má segja að með of miklu vinnuálagi og litlu kaupi er verið að útiloka fjölda fólks frá störfum í sveitarstjórn.

Umræðan hefur oft snúist um það hversu miklum tíma sveitarstjórnarfulltrúar eigi að eyða í störfum sínum í sveitarstjórn. Miðað við þau gögn sem unnið var með við gerð þessarar ritgerðar sem og þau viðtöl sem tekin voru þá er ljóst að sveitarstjórnarfulltrúar eyða mun meiri tíma í störf sín í sveitarstjórn en þau fá greitt fyrir. Það er ljóst að hver sem er getur ekki hoppað úr starfi sínu til þess að vinna í sveitarstjórn og taka á sig launatap. Vert er að hafa í huga að sveitarstjórnarstigið byggist upp á áhugamannakerfi, þar sem aðeins í Reykjavík er það fullt starf. Báðir viðmælandur mínir töluðu á þá leið að taka ætti upp atvinnumannakerfi til þess að hægt sé að sinna þessu starfi betur. Að skipta um kerfi getur verið flókið og margar spurningar koma upp. Til dæmis hvað þýðir það að skipta úr áhugamannakerfi í atvinnumannakerfi og er það endilega betra? Það virðist samt vera svo að þetta sé umræða sem vert er að taka og ef til vil hægt að rannsaka nánar.

Það er því ljóst að sveitarstjórnarfulltrúar ná ekki að endurspegla samfélagið þar sem hópur sveitarstjórnarfulltrúa virðist vera einsleitur hópur. Ef til vil sjáum við það gerast í Reykjavíkurborg það sem gerðist í síðustu Alþingiskosningum. Í Alþingiskosningum 2017 fékk Flokkur fólksins um 7% atkvæða sem skilaði fjórum þingmönnum. Fólk getur haft sýnar skoðanir á Flokki fólksins en því er ekki hægt að neita að með komu flokksins á Alþingi hefur

⁷⁷ Gunnar Helgi Kristinsson, *Hin mörgu andlit lýðræðis*. (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014), 51-52.

hópur fólks fengið sína rödd inn á Alþingi Íslendinga sem hefur ef til vil ekki verið þar áður, en formaður Flokk fólksins er öryrki sem er heldur óvenjulegt á Íslandi. Stefna flokksins var að berjast gegn spillingu og fátækt á Íslandi. Sama gæti gerst í Reykjavíkurborg í sveitarstjórnarkosningunum 26. maí 2018. Sveitarstjórnarfulltrúum mun fjölga úr 15 í 23 og hefur framboðum vegna þess fjölgað verulega frá síðustu sveitarstjórnarkosningum. Fólk sér kannski tækifæri núna að bjóða fram þar sem möguleikarnir til að komast inn í borgarstjórn eru meiri með fleiri borgarfulltrúum. Því færri sem sveitarstjórnarfulltrúar eru því erfiðara er að komast inn.

Erfitt er að segja hvenær eigi nákvæmlega að fjölga eða fækka sveitarstjórnarfulltrúum. Margir þættir sem spila þar inn í líkt og fjöldi íbúa, þróun íbúafjölda, þéttleiki byggðar, samgöngur og svo framvegis svo ef til vil er ekki til einhver ein þumalputtaregla hvenær það á að fara í breytingar á fjölda sveitarstjórnarfulltrúa. Hér á landi fer fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa eftir íbúafjölda líkt og kemur fram í sveitarstjórnarlögum, en þeir sveitarstjórnarfulltrúar sem ég ræddi við voru báðir á því að fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa ætti í raun að ráðast af fjölda verkefna sveitarfélaga. Það er hins vegar ljóst að þetta tiltekna viðfangsefni hefur verið lítið rannsakað, bæði hér á landi sem og erlendis. Mikilvægt er fyrir fræðisviðið og fræðimenn að rannsaka nánar hvað sé æskilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa og hvaða breytur það eru sem eigi að ráða fjöldanum því það eru margir þættir sem geta spilað þar inn í. Þessi ritgerð gefur vonandi einhverja sýn hvernig þróun sveitarstjórnarfulltrúa hefur verið á Íslandi og hvaða hugmyndir eru ráðandi í samfélaginu um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa. Í kjölfar þessarar ritgerðar væri hægt að kafa dýpra í viðfangsefnið og fara í frekari rannsóknarvinnu um það hvað eigi að vera æskilegur fjöldi sveitarstjórnarfulltrúa.

9 Heimildaskrá

Eva Marín Hlynsdóttir. 2017. „Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors. *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 2,13: 169-188.

Eva Marín Hlynsdóttir. „The Icelandic Mayor – A Comparative Analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level.“ Óbirt doktorsritgerð, Háskóli Íslands, 2015.

Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum, þskj. 211, 204. mál, 2012-2013. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <https://www.althingi.is/alttext/pdf/141/s/0211.pdf> (sótt 12. febrúar 2018).

Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn), þskj. 325, 296. mál. 2015-2016. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <https://www.althingi.is/alttext/145/s/0325.html> (sótt 20. mars 2018).

Frumvarp til laga um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011 (fjöldi fulltrúa í sveitarstjórn), þskj. 264, 190. mál. 2017-2018. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, <http://www.althingi.is/alttext/148/s/0264.html> (sótt 20. mars 2018).

Frumvarp til tilskipunar um bæjarstjórn í Reykjavík 1872. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, https://www.althingi.is/alttext/althingistidindi/R1871/013_thing_1871_s.pdf (sótt 5. febrúar 2018).

Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskóli Íslands, 2007.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Hin mörgu andlit lýðræðis*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2014.

Grétar Þór Eypórsson. 2014. „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70. ár. Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 1,10:141-161.

Grétar Þór Eypórsson, Gløersen, Erik og Vífill Karlsson. *Municipalities in the Arctic in challenging times*. Norden:1-94.

Hagstofa Íslands. „Sveitarstjórnarkosningar.“ <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/kosningar/sveitarstjornarkosningar/> (sótt 10. febrúar 2018).

Kjarninn. „Fjölgun borgarfulltrúa er aðkallandi lýðræðismál.“ *kjarninn.is*. 8. febrúar 2018. <https://kjarninn.is/skodun/2018-02-07-fjolgund-borgarfulltrua-er-adkallandi-lydraedismal/> (sótt 20. mars 2018).

Lýður Björnsson. *Saga sveitarstjórnar á Íslandi I*. Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1972.

Lýður Björnsson. *Saga sveitarstjórnar á Íslandi II*. Reykjavík: Almenna bókafélagið, 1979.

Mbl.is. „Afnema sjálfvirka fjölgun fulltrúa.“ *mbl.is*. 28. janúar 2017. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/01/28/afnema_sjalfvirka_fjolgund_fulltrua/ (sótt 20. mars 2018).

- Mbl.is. „Ekki verði skylt að fjölga borgarfulltrúum.“ *mbl.is*. 27. apríl 2017.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/04/27/ekki_verdi_skylt_ad_fjolga/ (sótt 20. mars 2018).
- Mbl.is. „Segir fjölda fulltrúa ekki vera pólitískt mál.“ *mbl.is*. 21. júní 2017.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2017/06/21/fjoldi_fulltrua_ekki_politiskt_mal/ (sótt 15. febrúar 2018).
- Mbl.is. „Verið að leita að afgerandi kosti.“ *mbl.is*. 11. janúar 2018.
https://www.mbl.is/frettir/innlent/2018/01/11/verid_ad_leita_ad_afgerandi_kosti/ (sótt 11. apríl 2018).
- Purdam, Kingsley, Peter John, Stephen Greasley og Paul Norman. 2008. „How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe.“ *Cathie Marsh Centre for Census and Survey Research* 6:1-28.
- Reykjavíkurborg. „Forsætisnefnd.“ <https://reykjavik.is/radognefndir/forsaetisnefnd> (sótt 15. febrúar 2018).
- Rúv.is. „Borgarfulltrúum fjölga í 23.“ *ruv.is*, 19. september 2017.
<http://www.ruv.is/frett/borgarfulltruum-fjolgar-i-23> (sótt 20. mars 2018).
- Rúv.is. „Breiðdalsvík og Fjarðabyggð sameinast.“ *ruv.is*, 25. mars 2018.
<http://www.ruv.is/frett/breiddalsvik-og-fjardabyggd-sameinast> (sótt 25. apríl 2018).
- Rúv.is. „Fresta fjölgun borgarfulltrúa í Reykjavík.“ *ruv.is*, 4. febrúar 2014.
<http://www.ruv.is/frett/fresta-fjolgun-borgarfulltrua-i-reykjavik> (sótt 20. mars 2018).
- Rúv.is. „Garður og Sandgerði sameinast.“ *ruv.is*, 11. nóvember 2017.
<http://www.ruv.is/frett/gardur-og-sandgerdi-sameinast> (sótt 25. apríl 2018).
- Samband íslenskra sveitarfélaga. „Saga sveitarstjórnarlaga.“
<http://www.samband.is/verkefning/stjornsysla-sveitarfelaga/sveitarstjornarlog/saga-sveitarstjornarlaga/> (sótt 5. febrúar 2018).
- Samband íslenskra sveitarfélaga. „Starfsumhverfi sveitarstjórnarmanna.“
<http://www.samband.is/um-okkur/sjonarmid/starfsumhverfi-sveitarstjornarmanna> (sótt 15. mars 2018).
- Samband íslenskra sveitarfélaga. „Sveitarfélögin.“ <http://www.samband.is/sveitarfelogin/> (sótt 5. febrúar 2018).
- Stjórnarráðið. *Landshlutasamtök sveitarfélga – Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu.* (2009):1-27.
- Sveitarstjórnarlög nr. 12/1927.
- Sveitarstjórnarlög nr. 58/1961.

Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986.

Sveitarstjórnarlög nr. 127/2011.

Trausti Fannar Valsson. *Sveitarstjórnarréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex, 2014.

Vísir.is. „Fjölgun fulltrúa gæti kostað meira en 56 milljónir króna.“ *visir.is*. 21. mars 2016.
<http://www.visir.is/g/2016160329930> (sótt 20. mars 2018).

Vísir.is. „Íbúar númer 8.999 og 9.000 í Árborg heiðraðir.“ *visir.is*. 5. janúar 2018.
<http://www.visir.is/g/2018180109342> (sótt 22. mars 2018).

Vísir.is. „Samþykkt að fjölga borgarfulltrúum í 23.“ *visir.is*. 19. september 2017.
<http://www.visir.is/g/2017170918769> (sótt 15. febrúar 2018).

Vísir.is. „Segir fjölgun borgarfulltrúa ekki endilega kalla á aukinn kostnað.“ *visir.is*. 21. mars 2016. <http://www.visir.is/g/2016160329849> (sótt 20. mars 2018).

Vísir.is. „16 framboð skiluðu inn listum í Reykjavík.“ *visir.is*. 5. maí 2018.
<http://www.visir.is/g/2018180509420/16-frambod-skiludu-inn-listum-i-reykjavik> (sótt 5. maí 2018).