

## Útdráttur

Viðfangsefni þessarar BA ritgerðar, er að skoða hvort íbúar jaðarbyggða í sveitarfélaginu Árborg finnst sem þeir séu látnir sitja á hakanum þegar kemur að félagsmálum og stjórnsýslu, og hvort of mikið sé einblínt á Selfoss, stærsta byggðarkjarna sveitarfélagsins. Til þess að komast inn í efnið mun ég skoða sveitarstjórnarstigið á Íslandi og rök með og gegn sameiningu.

Til þess að skoða þetta þá styðst ég við könnun sem gerð var árið 2002 af Grétari Þór Eyþórssyni og Hjalta Jóhannessyni, sem þeir gáfu út í bókinni *Sameining sveitarfélaga áhrif og afleiðingar rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Einnig framkvæmdi ég mína eigin könnun þar sem ég notaði 6 spurningar sem Grétar og Hjalti notuðu árið 2002 til að sjá hvort eitthvað hefði breyst á þessum tíma. Við framkvæmd könnunarinnar nota ég vefsíðuna [www.ja.is](http://www.ja.is) og tók tilviljunar úrtak. Einnig styðst ég mikið við bækurnar *Staðbundin stjórnsmál, markmið og árangur sveitarfélaga* og *Íslenska stjórnkerfið* eftir Gunnar Helga Kristinsson. Einnig notast ég mikið við tímaritið *Sveitarstjórnarmál* sem samband íslenskra sveitarfélaga gefur út.

Í ritgerðinni sýni ég fram á það að íbúar jaðarbyggðanna í sveitarfélaginu Árborg telji sig sitja á hakanum bæði hvað varðar stjórnsýslu og félagsþjónustu, á meðan Selfyssingar, sem eru í stærsta byggðarkjarnanum, eru á öðru máli, þar sem þeim finnst allt vera í lagi. Þrátt fyrir óánægju jaðarbyggðanna er sameining réttlæt看leg og mikilvæg fyrir sveitarfélög á Íslandi.

## Efnisyfirlit

1. Inngangur .....	4
2. Sveitarfélög .....	6
3. Stærðarhagkvæmni .....	7
3.1 <i>Bolmagn sveitarfélaga</i> .....	8
4. Rök fyrir sameiningu sveitarfélaga .....	8
5. Rök gegn sameiningu sveitarfélaga .....	9
6. Samanburður við hin Norðurlöndin .....	10
7. Ástæða fyrir smæð íslenskra sveitarfélaga .....	12
8. Smæð íslenskra sveitarfélaga og afleiðingar hennar .....	13
9. Sameining sveitarfélaga á Íslandi .....	15
10. Mismunandi kosningaaðferðir til sveitarstjórna .....	19
11. Lög um sameiningu sveitarfélaga .....	20
12. Kosningarhegðun við sameiningarkosningar .....	21
13. Sveitarfélagið Árborg .....	22
13.1 <i>Eyrarbakki</i> .....	23
13.2 <i>Sandvíkurhreppur</i> .....	24
13.3 <i>Selfoss</i> .....	24
13.4 <i>Stokkseyri</i> .....	26
13.5 <i>Íbúapróun í Árborg</i> .....	26
13.6 <i>Ástæður fyrir sameiningu í Árborg</i> .....	27
13.7 <i>Bætt þjónusta við íbúa</i> .....	28
14. Könnun á viðhorfi íbúa sveitarfélagsins Árborg .....	29
14.1 <i>Spurningar um stjórnsýslu</i> .....	29
14.2 <i>Þjónustuþættir Sveitarfélagsins</i> .....	36
15. Fjármál sveitarfélagsins .....	44
16. Niðurstöður .....	47
Heimildarskrá .....	49

## Töfluskrá

Tafla 1. Hlutfall landsmanna í stórum og smáum sveitarfélögum.....	14
Tafla 2. Skoðun íbúa á samþjöppun valds í sveitarfélaginu (2002).....	29
Tafla 3. Skoðun íbúa á samþjöppun valds í sveitarfélaginu (2009).....	30
Tafla 4. Möguleikar fólks til þess að hafa áhrif í sveitarfélaginu (2002) .....	32
Tafla 5. Möguleikar fólks til þess að hafa áhrif (2009) .....	33
Tafla 6. Aðgengi íbúa að kjörnum fulltrúum eftir sameiningu (2002) .....	34
Tafla 7. Aðgangur íbúa að kjörnum fulltrúum eftir sameiningu (2009) .....	35
Tafla 8. Afstaða til félagsþjónustu eftir sameiningu (2002) .....	36
Tafla 9. Afstaða til félagsþjónustu eftir sameiningu (2009) .....	37
Tafla 10. Viðhorf íbúa til skólamála (2002) .....	38
Tafla 11. Viðhorf íbúa til skólamála (2009) .....	39
Tafla 12. Er þjónustan innan sveitarfélagsins sambærileg? (2002) .....	41
Tafla 13. Er þjónustan innan sveitarfélagsins sambærileg (2009).....	41
Tafla 14. Staða sveitarfélagana fyrir sameiningu árið 1996. ....	44
Tafla 15. Samanburður á fjármálum sveitarfélagsins fyrir og eftir sameiningu .....	45

## 1. Inngangur<sup>1</sup>

Í þessari BA ritgerð í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, verður fjallað um hvort íbúar minni sveitarfélaga sem sameinast stærri sveitarfélögum finnst þeir sitja á hakanum gagnvart stærri byggðarkjörnum. Sveitarfélagið Árborg verður skoðað og mun ég leggja aðaláherslu á að kanna viðhorf íbúa jaðarbyggðanna til sameiningarinnar og hvort þeim þyki litlu sveitarfélögin hafa setið á hakanum þegar kemur að stjórnsýslunni og félagsmálum. Ég mun kanna álit íbúa sveitarfélagsins á sameiningunni, hvort að þeir telji að hún hafi skilað góðu eða slæmu. Árborg samanstendur af sveitarfélögum Eyrarbakka, Stokkseyri, Sandvíkurhreppi og Selfossi.

Áður en komið verður að umfjöllun um Árborg, byrja ég á því að skoða sveitarstjórnarstigið á Íslandi, verkefnastöðu þess, smæð og rök með og á móti sameiningu sveitarfélaga. Við þetta er mikið stuðst við bækur Gunnars Helga bæði *Íslenska stjórnkerfið*, og *Staðbundin stjórnmál*. Ég tala um ástæðu fyrir tilvist sveitarfélaga, þá kemur samanburður við hin Norðurlöndin þar sem skoðuð verður verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga, og kannað hvar Ísland stendur í þeim samanburði. Næst kemur stutt samantekt á sögu sameiningu sveitarfélaga á Íslandi þar sem farið er yfir helstu atburði í þeirri sögu. Þvínæst eru það lög um sameiningu sveitarfélaga og hvaða skilyrði þarf að uppfylla þegar sveitarfélög eru sameinuð. Jafnframt verður fjallað um kosningarhegðun fólks í sameiningarkosningum og í þeim kafla lýk ég almennum umræðum um sveitarfélög og sameiningu þeirra.

Í næsta kafla byrjar umfjöllun um sveitarfélagið Árborg. Byrjað verður á því að segja örlítið frá þeim sveitarfélögum sem sameinuðust inn í sveitarfélagið eftir stafrófsröð. Þá kemur kafla um sameiningar ferlið sem slíkt. Þvínæst hefst umfjöllun um könnunina sem ég gerði. Þar set ég fyrst fram niðurstöður Grétars og Hjalta og þá mínar og skrifa stuttan texta fyrir neðan. Þess skal getið að varhugavert er að alhæfa útfrá þessari könnun minni þar sem hún stenst ekki alveg þær kröfur sem gerðar eru til

---

<sup>1</sup> Þakkir

Ég vil koma fram sérstökum þökkum

Leiðbeinandi minn Gunnar Helgi Kristinsson prófessor við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands fær miklar þakkir fyrir þá góðu hjálp og leiðbeiningar sem hann hefur veitt mér við vinnslu þessarar ritgerðar.

Gunnvör S. Karlsdóttir, Íslenskufraeðingur fær þakkir fyrir að prófarkalesa ritgerðina fyrir mig.

Guðmundur Eggertsson viðskiptafræðingur fær þakkir fyrir að hjálpa mér með fjármálakaflann

Einnig vill ég þakka öllum þeim sem tóku þátt í könnuninni fyrir að gefa sér tíma til þess að svara nokkrum spurningum.

vísindalegra kannana, en hún var gerð með slembiúrtaki af [www.ja.is](http://www.ja.is) líkt og kannanir Fréttablaðsins eru gerðar.

## 2. Sveitarfélög

Sveitarstjórnir eru stjórnarsýsla sem afmarkast af ákveðnu landsvæði innan ríkisins. Það er kosið til sveitarstjórna í sérkosningum og þannig greinast þær frá landstjórninni. Sveitarstjórnir geta einnig aflað tekna með skattinnheimtu. Sjálfstæð og sterk sveitarfélög hafa kraft til þess að vinna á móti samþjöppun, skapa valdajafnvægi og veita landstjórninni aðhald. Sveitarfélög eiga að sjá um staðbundin verkefni, en landsstjórnin skal annast verkefni sem hagkvæmara er að leysa á landsvísu<sup>2</sup>.

Ástæður fyrir tilvist sveitarfélaga eru margskonar. Í fyrsta lagi er talað um að sveitarfélög stuðli að valddreifingu og frelsi. Innbyrðis sammkeppni á milli sveitarfélaga er holl fyrir frelsi í samfélaginu og það að fela ríkinu ekki öll völd í samfélaginu en fela sveitarfélögum þess í stað einhvern hluta þeirra. Þetta hjálpar til við að halda lýðræðinu gangandi. Í öðru lagi eiga sveitarfélög að auka þátttöku borgaranna í stjórnámálum. Vegna þess hversu smá sveitarfélög eru þá eru meiri líkur á því að íbúar sveitarfélaganna hafi það á tilfinningunni að þeirra rödd gæti heyrst og skipti máli. Í þriðja lagi eiga sveitarfélög að geta veitt opinbera þjónustu með hagkvæmari hætti en ríkið. Sveitarfélög geta stillt framboð og eftirspurn eftir þjónustu í sveitarfélaginu af meiri nákvæmni heldur en ef ríkið sæi um þjónustuna<sup>3</sup>.

Sveitarstjórnir geta boðið þegnum sínum ólíka þjónustu og misjafnlega há útgjöld. Hættan á brottflutningi íbúa til annarra sveitarfélaga getur veitt sveitarstjórnnum aðhald. Sveitarfélög sem ekki standa sig í þessum málum eiga það á hættu að íbúar flytj brott úr sveitarfélaginu, en það vilja sveitarstjórnarmenn að sjálfsögðu forðast<sup>4</sup>. Eins og áður sagði þá er ein meginástæðan fyrir tilvist sveitarfélaga sú að sveitarfélög geta veitt þjónustu með mun hagkvæmari hætti en ríkisstjórnin. Sveitarstjórnir hafa það fram yfir landstjórnina að þeir þekkja vel til málefna sem þarf að inna af hendi í sínu sveitarfélagi og geta því lagað þjónustuna að þeim þörfum sem eru fyrir hendi. Ef það væri aftur á móti í höndum ríkisstjórnarinnar að fara með þá þjónustu sem sveitarfélögin veita er hætt við því að mál tefjist í löngum boðleiðum skrifræðisins<sup>5</sup>.

Það eru miklir kostir við þann möguleika að sveitarstjórnir bjóði fram þjónustu. Í fyrsta lagi geta sveitarfélög samræmt framboð af þjónustu við þá eftirspurn sem íbúar hafa. Í öðru lagi eru sveitarfélög nokkurskonar talsmenn þeirra sem þurfa félagslega

<sup>2</sup> Félagsmálaráðuneytið (1992) bls 24

<sup>3</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 9-10

<sup>4</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 13

<sup>5</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 16

þjónustu og geta skapað ákveðið mótvægi við sterka hagsmunahópa innan stjórnkerfisins. Í þriðja lagi eru sveitarfélög mun sveigjanlegri við að veita opinbera þjónustu og geta brugðist við breytingum á mun skemmri tíma en ríkisstjórnin gæti gert<sup>6</sup> vegna styttri boðleiða, í stað þess að óskir íbúa lítils sveitarfélags þurfi að fara í gegnum skrifræði landstjórnarinnar.

Í lýðræðisríkjum er alltaf mikill vilji fyrir hendi til að sem flestir taki þátt í ákvörðunum sem skipta þjóðfélagið máli til þess að lýðræðið fái að njóta sín sem best. Almenn þátttaka í stjórnámálum er oftast meiri í sveitarstjórnarmálum en í landspólitík. Aðalástæðan fyrir því er að sveitarstjórnarmálinn standa fólkinu nær og eru á vissan hátt aðgengilegri vegna nálægðarinnar sem sveitarstjórnin byggir á. Þar af leiðandi er almenningur líklegri til þess að reyna að hafa áhrif með þátttöku í sveitarstjórnarmálum þar sem þeim finnst líklegra að þeir geti haft áhrif þar heldur en í landsmálunum.<sup>7</sup>

### **3. Stærðarhagkvæmni**

Í Evrópu hefur verið uppi sú kenning að stórum sveitarfélögum fylgi mikil stærðarhagkvæmni. Sveitarstjórnarkerfinu hefur sumsstaðar verið breytt til að freista þess að fá stærri einingar sem eiga að geta aflað meiri, betri og hagkvæmari þjónustu. Þessi hugsun er ekki algild þegar kemur að stærðarhagkvæmni. Í Bandaríkjunum hefur sú hugmynd verið viðruð að litlar einingar geri það að verkum að kjósendur séu nánari sveitarstjórnunum og veiti þeim þar af leiðandi meira aðhald og rekstur sveitarfélaga þar af leiðandi skilvirkari og hagkvæmari. Með þessu er álitid að aðhald kjósenda með skrifræði sveitarfélaga sé öflugra þegar samhengið milli skattgreiðslna íbúa og þjónustu við það sé greinilegra. Eins og gefur að skilja er þetta samhengi skýrara í minni einingum. Þessi kenning gefur það til kynna að ekki sé gott að ganga svo langt í sameiningum sveitarfélaga að kostir minni sveitarfélaga hverfi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 17

<sup>7</sup> Dahl og Tufte. (1974) Bls. 274

<sup>8</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 266

### **3.1 Bolmagn sveitarfélaga**

Þegar talað er um bolmagn sveitarfélaga er verið að tala um getu þeirra til þess að takast á við verkefni umfram þau verkefni sem þeim er skylt að sinna samkvæmt lögum. Sveitarfélög með mikið bolmagn hafa möguleika á því að forgangsraða á hvaða hátt sem þau vilja þeim verkefnum sem sveitarfélagið innir af hendi, og geta þannig gert sig fýsilegri valkost til búsetu, heldur en sveitarfélög sem ekki hafa sama möguleikann. Það sem skiptir mestu máli þegar kemur að bolmagni sveitarfélaga er eins og gefur að skilja fjöldi íbúa eða skattgreiðanda, stærri sveitarfélög hafa jafnan meira bolmagn og meira svigrúm til þess að gera hluti eftir eigin höfði en þau minni.<sup>9</sup>

## **4. Rök fyrir sameiningu sveitarfélaga**

Stærri sveitarfélög geta tekið við fleiri og stærri verkefnum, og fá meiri slagkraft í atvinnumál. Yfirsýn verður betri og stærra sveitarfélag er betur í stakk búið til stefnumótunar til framtíðar í atvinnu- og skipulagsmálum sveitarfélagsins. Þegar lítil sveitarfélög sameinast stærri sveitarfélögum fá íbúar minni sveitarfélaga oftast en ekki möguleika á betri félagslegri þjónustu<sup>10</sup>.

Sameining sveitarfélaga er byggð á kenningu um að stærri einingar í opinberum rekstri komi betur út en litlar. Samkvæmt þessari kenningu verða hefðbundnar aðgerðir stjórnsýslunar, líkt og stigveldi, óskiptu boðvaldi, óbrotnum boðleiðum og deildarskiptingu, betur við komið í stórum sveitarfélögum en í litlum. Jafnframt er gert ráð fyrir því að stór sveitarfélög séu hagkvæmari en minni sveitarfélög og hafi meira bolmagn til þess að taka að sér stærri verkefni frá ríkinu. Þessi kenning hefur haft mikil áhrif á þróun sameiningu sveitarfélaga á Norðurlöndunum sem og á Íslandi<sup>11</sup>.

Þetta er sú kenning um sameiningu sem hefur haft hvað mest áhrif hér á Íslandi og í nágrennalöndum okkar í Skandinavíu þegar leitast er við að sýna fram á að stærðarhagkvæmni sé til staðar. Ef stöðluð skólaþjónusta við grunnskólabarn, hver tenging við hitaveitu og hver kílómetur í gatnagerð er ódýrari þegar sveitarfélagið er stórt þá er sennilega um hagkvæmni stærðarinnar að ræða á þessum sviðum<sup>12</sup>. Það er

---

<sup>9</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 266

<sup>10</sup> Félagsmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga. (2005). Bls.13

<sup>11</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 68

<sup>12</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 70

auðvitað hægt að gera ráð fyrir því að þessir útgjaldaliðir séu ódýrari hjá stærri sveitarfélögum. Við getum bara sett okkur það að hagstæðara tilboð fái ef til dæmis 10 kílómetra gatnagerð er boðin út hjá stóru sveitarfélagi en ef um 2 kílómetra gatnagerð hjá litlu sveitarfélagi er að ræða. Þar með erum við komin með hagkvæmni stærðarinnar.

Það eru fleiri rök fyrir sameiningu en aðeins stærðarhagkvæmni, þeir sem eru fylgjandi sameiningu tala um að með sameiningu verði til öflugri sveitarfélög sem geta boðið upp á betri þjónustu, sambærilega þeirri sem veitt er á suðvesturhorni landsins og með því sé hægt að sporna við fólksfækkun á landsbyggðinni. Sameiningarsinnar segja að með tilkomu stærri sveitarfélaga verði ákvarðanatáka innan sveitarfélaga lýðræðislegri. Þá bendir fólk, sem hrifið er af sameiningu sveitarfélaga, á að stærri sveitarfélög hafa meira vald og svigrúm til þess að móta og framkvæma stefnur.<sup>13</sup>

Eins og mun koma fram í kaflanum hér fyrir neðan þá hafa andstæðingar sameiningar bent á að lýðræðið fari halloka þegar sveitarfélög sameinast. En þeir sem eru fylgjandi sameiningu eru ekki sammála því, þeir segja þvert á móti að með sameiningu sé möguleiki á því að auka lýðræði þrátt fyrir fækkun sveitarstjórnarmanna vegna þess að við sameininguna verði sveitarfélög öflugri og hafi möguleika til þess að taka að sér stærri verkefni. Einnig munu stærri sveitarfélög hafa meira vald yfir sínum málum. Sem sagt, þó færri sveitarstjórnarmenn séu kosnir þá taka þeir stærri og veigameiri ákvarðanir.<sup>14</sup>

## 5. Rök gegn sameiningu sveitarfélaga

Þá er komið að fræðilegri gagnrýni á sameiningu sveitarfélaga. Sameiningarsinnar tala mikið um yfirburði stærðarinnar, en þeir sem eru á móti gagnrýna þá yfirburði. Sú gagnrýni skiptist í þrjá hluta. Í fyrsta lagi er talað um að það sé ólíklegt að til sé ein ákveðin heppileg stærð sveitarfélaga vegna þess að mismunandi stærð eininga hentar hinum ólíku verkefnum sem sveitarfélög þurfa að glíma við. Í öðru lagi þá vinni stór sveitarfélög gegn samkeppni milli eininga sveitarstjórnarstigsins, sem er letjandi fyrir sveitarstjórnarmenn til að standa sig vel. Í þriðja lagi felst gagnrýnin í því að samband kjósenda og sveitarstjórnarmanna sé nánara í minni sveitarfélögum heldur en í

---

<sup>13</sup> Grétar Þór Eypórsson. (2003)

<sup>14</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002)

fjölmönnum sveitarfélögum og því sé auðveldara fyrir kjósendur í minni sveitarfélögum að kalla stjórnámálmenn til ábyrgðar<sup>15</sup>.

Einn aðaltilgangurinn með sveitarfélögum er að færa pólitískt vald nær borgurunum þar sem íbúum sveitarfélaga finnst þeir geta haft meiri áhrif á sveitarstjórnarmál heldur en á landsmálin. Því minni sem stjórnsýslan er, því meira eykst svigrúmið fyrir almenna íbúa til að hafa einhver ákvörðunartöku innan hennar. Íbúum minni sveitarfélaga finnst þeir eiga meiri möguleika til þess að hafa áhrif á niðurstöður mála hjá sveitarstjórninni heldur en íbúar stærri sveitarfélaga<sup>16</sup>.

Einnig segja gagnrýnendur sameininga að sameiningar hafa slæm áhrif á lýðræðið vegna þess að við sameiningu fækkar óhjákvæmilega kjörnum fulltrúum þegar margar sveitarstjórnir verða að einni. Einnig mun verða sýnt fram á það í þessari ritgerð að íbúar í jaðarbyggðum telja sig hafa minni áhrif en þeir höfðu áður en sveitarfélögin sameinuðust.

## **6. Samanburður við hin Norðurlöndin**

Ísland er ólíkt nágrannalöndum sínum í Skandinavíu að því leyti að sveitarfélög í Skandinavíu eru mun stærri en sveitarfélög hér á Íslandi. Vegna stærðar mismunarins þá taka sveitarfélögin á hinum Norðurlöndunum að sér mun meiri þjónustu, þjónustu sem íslensk sveitarfélög hafa ekki bolmagn til að sinna vegna smæðar sinnar.<sup>17</sup> Á Norðurlöndunum hafa sveitarfélög mun viðameira hlutverki að gegna heldur en víðast hvar annars staðar. Þegar íslensk sveitarfélög eru borin saman við sveitarfélög á hinum Norðurlöndunum kemur í ljós að hlutverk þeirra eru lítil miðað við nágrannalöndin.

Þegar hlutur sveitarfélaga á Norðurlöndunum í rekstarkostnaði hins opinbera er skoðaður kemur í ljós að þau sjá um á bilinu 60 til 70 prósent rekstarkostnaðar hins opinbera en á Íslandi er það mun minna, eða um 35 prósent. Stærsti hluti útgjalda sveitarfélagsins eru grunnskólarnir, en þegar þeir voru yfirfærðir frá ríkinu til sveitarfélagana jókst hlutur sveitarfélaganna í rekstarkostnaði hins opinbera. Á hinum Norðurlöndunum sjá sveitarfélög um stærstan hluta opinberrar þjónustu svo sem heilbrigðismál, menntamál og félagsþjónustu. En hafa ber í huga þegar þessar tölur

<sup>15</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 68

<sup>16</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 134-135

<sup>17</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 27-28

eru skoðaðar að á Íslandi er aðeins til eitt sveitarstjórnarstig en á hinum Norðurlöndunum eru svokölluð millistjórnsýslustig. Það eru lén, fylki og svo framvegis og margt af því sem er í höndum ríkisins hér á landi er á könnu millistjórnsýslueininga hinna Norðurlandanna<sup>18</sup>.

Víða á Norðurlöndum þykir sveitarstjórnarmönnum að landstjórnin freistist til að leysa mál sín með því að koma verkefnum yfir á sveitarstjórnirnar án þess að láta viðunandi fjármagn fylgja með, eða veita svigrúm til þess að leysa þau með ólíkum hætti. Slíkar deilur eru ekki óþekktar meðal íslenskra sveitarstjórnarmanna, skemmst er þess að minnast þess þegar málefni fatlaðra var flutt frá ríkinu yfir á sveitarfélögin voru margir sveitarstjórnarmenn þeirrar skoðunar að tækifæri sveitarfélaga til þess að fara eigin leiðir væru of takmarkaðar.<sup>19</sup>

Það eru þrjú stjórnsýslustig á hinum Norðurlöndunum en ekki tvö líkt og á Íslandi, það er byrjað á kommúnunum sem eru sambærileg við íslensk sveitarfélög, þá kemur millistjórnsýslustigið, en það er fylki í Noregi. Ekkert slíkt stjórnsýslustig er á Íslandi. Þau verkefni sem ná til stærra landssvæðis en kommúnunnar eru á höndum millistjórnsýslunnar. Þá er það landstjórnin. Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku er verkaskipting milli sveitarfélaga og ríkis mjög skýr. Landsstjórnin sér auðvitað um að verja hagsmuni og öryggi þjóðarinnar á alþjóðlegum vettvangi, einnig er landstjórnin regluvæðingaraðili sem mótar almennar reglur og sér til þess að þeim sé framfylgt. Sveitarfélögin sjá aftur á móti um þjónustu við íbúa.<sup>20</sup> Það hefur ekki verið hægt að færa eins stór verkefni yfir á sveitarstjórnir á Íslandi vegna þess hversu mörg sveitarfélög á Íslandi eru lítil. Eðlilegt er að ríkisvaldið fari með meiri hlut verkefna á Íslandi en tíðkast á hinum Norðurlöndunum vegna þess hversu fámenn sveitarfélög á Íslandi eru, en ef tekst vel til með sameiningar þá gætu sveitarfélögin mögulega tekið að sér fleiri verkefni.<sup>21</sup>

Á Íslandi var einu sinni svipað kerfi í sveitarstjórnarmálum og á hinum Norðurlöndunum, þrjú sveitarstjórnarstig. Þó höfðu sveitarfélögin að sjálfsögðu ekki jafn mikil verkefni og sveitarfélög nú til dags. Fram að byrjun 20. aldar voru þrjú þrep sveitarstjórna á Íslandi, en það voru hreppar, sýslufélög og svo loks amtsráðin. Hrepparnir voru grunnsveitarfélögin. Sýslufélög voru annað stig sveitarstjórnarstigsins, hlutverk sýslufélagsins var að hafa yfirumsjón með hreppunum,

<sup>18</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 248-249

<sup>19</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) bls. 249

<sup>20</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 269

<sup>21</sup> Félagsmálaráðuneytið (1991)

einnig sáu þau um mörg sameiginleg mál sýslunnar. Þriðja stig sveitarstjórna voru svo amtsráðinn, hlutverk þeirra var að hafa eftirlit með sýslufélögunum og sjá um almenna yfirstjórn á sínu landssvæði. Amtsráðin voru afnumin árið 1907, en sýslufélögin héldu áfram að vera til og voru ekki afnumin fyrr en árið 1986. Eftir að sýslufélögin voru afnumin voru öll sveitarfélög á Íslandi á sama sveitarstjórnarstiginu, óháð því hvort um þéttbýli eða dreifbýli væri að ræða.<sup>22</sup>

## 7. Ástæða fyrir smæð íslenskra sveitarfélaga

Ástæðan fyrir því afhverju íslensk sveitarfélög voru jafn mörg og fámenn og áður en sameiningar sveitarfélaga byrjuðu er sveitarstjórnarlöggjöfin sem tók gildi á Íslandi árið 1872. Árið 1872 voru umdæmi sveitarfélaga og sýslna gerð skýr í tilskipun um þar sem samgöngur voru hafðar til hliðsjónar. En á þessum tíma hafði ekki verið hafist handa við að leggja vegi eða brýr um landið og fólk ferðaðist um á hestum. Landinu var skipt upp í 172 sveitarfélög. Fram til ársins 1950 hafði sveitarfélögum fjölgað nokkuð með stofnun kaup- og þéttbýlisstaða sem urðu að sjálfstæðum sveitarfélögum. Þegar mest lét voru sveitarfélögin á Íslandi orðin 229. Við búum enn þann dag í dag við þessa gömlu sveitarfélagaskiptingu, þrátt fyrir að samgöngumál séu af allt öðrum toga í dag, og ekki nauðsynlegt að horfa til lélegra vega og óbrúaðra áa sem ástæðu fyrir línunum sveitarfélaga.<sup>23</sup>

Fyrir þann tíma höfðu hrepparnir á Íslandi verið á milli 160 til 170 um langt árabíl, mjög fáir hreppar höfðu færri en 100 íbúa og flestir voru þeir með íbúafjölda á bilinu 100-500. Með sveitarstjórnarlöggjöfinni tók sveitarfélögum að fjölga mikið og um miðja tuttugustu öldina þá voru sveitarfélögin á Íslandi orðin 229<sup>24</sup>. Jónas Guðmundsson skrifaði grein í “Sveitarstjórnarmál” árið 1943 sem bar nafnið “Var rétt að afnema ömtin?” Þar talaði hann um þrjár meginástæður fyrir því að sveitarfélögum hafði fjölgað jafn mikið og þeim gerði. Í fyrsta lagi höfðu kaupstaðir við sjó skilið sig frá hreppunum þegar þau höfðu náð vissri stærð, yfirleitt voru rúmlega 300 íbúar markmiðið. Í öðru lagi var stórum sveitarfélögum oft skipt upp vegna lélegra samgangna til þess að gera mönnum auðveldara að sinna sveitarstjórnarstörfum. Samgöngur voru ekki mjög góðar á Íslandi á þessum tíma. Í þriðja lagi voru aukin verkefni sem hrepparnir fengu á sitt borð í byrjun 20. aldar. Þetta leystu

<sup>22</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 271

<sup>23</sup> Þórður Skúlason (2003) Bls 6.

<sup>24</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 28

hreppstjórnarmenn með því að skipta upp hreppunum til þess að dreifa verkefnum þannig. Það er líklegast að þéttbýlisþróunin hafi verið það sem skipti mestu máli í fjölgun sveitarfélaga. Hrepparnir höfðu ekki mikinn áhuga á því að taka að sér hina ýmsu útgjaldaliði sem að fylgdu þéttbýlinu og vildu þess vegna losa sig við þá úr sínu sveitarfélagi<sup>25</sup>.

Hafa ber í huga að sveitarfélög þurfa að vera þannig uppbyggð landfræðilega að hægt sé að mynda félagslega heild. Það er að segja að samgöngur þurfa að vera greiðar innan sveitarfélagsins og vegalengdir ekki mjög miklar þannig að allir íbúar sveitarfélagsins geti tekið þátt í því menningar- og félagslífi sem sveitarfélagið hefur uppá að bjóða<sup>26</sup>.

Í flestum löndum í kringum okkur var sett af stað sameiningaráttak fyrir um 30 til 40 árum, sveitarfélög með færri en 200 íbúa eru sjaldséð í nágrannalöndum, en þau finnast aðein í Færeyjum og Álandseyjum.<sup>27</sup>

## **8. Smæð íslenskra sveitarfélaga og afleiðingar hennar**

Smæð sveitarfélagana á Íslandi takmarkar það hvaða verkefni sveitarfélögin geta tekið að sér. Stærri sveitarfélögin á Íslandi eru líklega nægilega öflug til þess að taka að sér viðameiri verkefni í félagsþjónustu, heilbrigðismálum, samgöngum, löggæslu og húsnæðismálum.<sup>28</sup> Smæð litlu sveitarfélagana kemur í veg fyrir hægt sé að koma þessum verkefnum yfir á sveitarfélögin. Þess vegna er það ríkið sem sér um marga málaflokka sem væri kannski betur komið hjá öflugum og góðum sveitarfélögum.

Greinilegt samband er á milli stærðar sveitarfélaga og þess hvort íbúar sveitarfélaganna vilji að ríkið eða sveitarfélög sjái um þjónustuna. Íbúar minni sveitarfélagana vilja frekar að ríkið að sjái um þjónustu við íbúa en sveitarfélagið. Eftir því sem sveitarfélög verða stærri þeim mun hlynntari verða íbúar því að sveitarfélagið sjái um þjónustuna þegar íbúafjöldi sveitarfélaga er orðinn meiri en 10 þúsund eru þrír af hverjum fjórum hlynntir því að sveitarfélagið sjái um þjónustuna. Ástæðan fyrir því að íbúar minni sveitarfélaga eru á móti því að sveitarfélögin sjái um

---

<sup>25</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 30

<sup>26</sup> Sveitarstjórnarmál 5 tbl. (2002) bls 15.

<sup>27</sup> Félagsmálaráðuneytið (1993) Bls 25

<sup>28</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 35

þjónustuna getur stafað að því að þeir séu hræddir um að sveitarfélagið ráði ekki við meiri þjónustu en það býður þegar upp á.<sup>29</sup>

Eins og áður segir þá hafa íslensk sveitarfélög ekki, bolmagn til þess að taka að sér jafn stór verkefni og sveitarfélög í nágrannalöndum okkar. Þau minnstu eru ekki einu sinni fær um að taka við lögboðnum verkefnum samkvæmt íslenskum lögum nema annað hvort í samvinnu við önnur sveitarfélög eða með hjálp frá ríkinu.<sup>30</sup> Lítil sveitarfélög eiga oft mjög erfitt með að taka að sér stór verkefni sem stjórnvöld vilja flytja yfir á sveitarstjórnarstigið. Oft leysa minni sveitarfélög vandann með því að vinna verkefni sameiginlega í byggðarsamlögum, þar sem nokkur lítil eða stór sveitarfélög taka höndum saman til þess að leysa einhver ákveðin verkefni. Það þekkist líka að sveitarfélög kaupi þjónustu af stórum nágrannasveitarfélögum.<sup>31</sup> Það er líkt og Sandvíkurhreppur gerði hér áður þegar að börn úr hreppnum sóttu skóla á Selfossi. Lítil sveitarfélög hafa stofnað byggðarsamlög um ákveðin verkefni. Til dæmis má nefna þegar nokkrir litlir hreppir stofna til samstarfs um rekstur grunnskóla.<sup>32</sup>

Í töflu sem Gunnar Helgi Kristinsson birti í bók sinni *Íslenska stjórnkerfið* frá árinu 2007, sjáum við íbúa fjölda í sveitarfélögum á Íslandi.

**Tafla 1. Hlutfall landsmanna í stórum og smáum sveitarfélögum.**

Íbúar	Fjöldi sveitarfélaga	Íbúafjöldi samtals	Hlutfall landsmanna
Innan við			
300	18	2770	1%
300-999	26	15848	5%
1000-4999	23	56033	18%
5000 eða fleiri	11	233021	76%
Samtals	78	307672	100%

<sup>33</sup>

Í töflunni sjáum við að í 56 prósent sveitarfélaga í landinu búa undir 1000 íbúar, samtals búa í þessum 46 sveitarfélögum eitthvað í kringum 18.500 manns sem er minni fjöldi en býr í 3. stærsta sveitarfélagi landsins, Hafnarfirði.

<sup>29</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 41

<sup>30</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 44

<sup>31</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 253

<sup>32</sup> Sigfús Jónsson. (1992) bls 16.

<sup>33</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 253

## 9. Sameining sveitarfélaga á Íslandi

Það var strax um miðja 20. öld sem að áhugi á sameiningu sveitarfélaga á Íslandi kviknaði. Hugmyndin um sameiningu sveitarfélaga á Íslandi hefur ætíð verið sett fram með því skilyrði að samþykki sveitarfélaga verði að liggja fyrir, lögð var mikil áhersla á að ekki stæði til að þvinga minni sveitarfélög til sameiningar.<sup>34</sup>

Það var árið 1952 sem samband íslenskra sveitarfélaga talaði fyrir því að reyna að fækka sveitarfélögum á Íslandi og gera þau stærri. Ísland var tveimur til þremur áratugum á eftir hinum Norðurlöndunum í sameiningu sveitarfélaga. Alþingi var ekki mjög viljugt til að setja lög um sameiningu sveitarfélaga og lágmarksstærð þeirra, en það er aðalástæðan fyrir því hversu langt á eftir hinum Norðurlöndunum Íslendingar urðu. Það var svo fyrst reynt að koma af stað sameiningu sveitarfélaga með sveitarstjórnarlögum árið 1961. Þessi lög snertu sveitarfélögin mjög lítið, lögin kváðu á um að félagsmálaráðherra hefði völd til þess að sameina sveitarfélög sem hefðu færri en 100 íbúa í 5 ár samfleytt, en ráðherra þyrfti samt að fá samþykki sýslunefndar.

Árið 1966 skipaði félagsmálaráðherra sérstaka nefnd til þess að skoða möguleika á breyttri uppsetningu sveitarfélaga, þessi nefnd komst að þeirri niðurstöðu að það ætti að fækka sveitarfélögum úr 220 í 66. Þegar tillagan um sameiningu fór fyrir Alþingi tók hún miklum breytingum, það kom í berlega í ljós á þinginu að sveitarfélög yrðu ekki sameinuð nema með samþykki íbúa sveitarfélagsins. Eftir meðferð þingsins varð meira að segja afturför frá lögunum frá 1961. Ákveðið var að sveitarfélög sem hefðu haft 30 íbúa eða færri í þrjú ár í röð skyldu sameinast, að fengnu samþykki sýslunefndar. Í lögunum frá árinu 1961 hafði hins vegar verið gert ráð fyrir færri en 100 íbúum í 5 ár samfleytt.

Það var svo árið 1986 sem að ný lög um sveitastjórnarmál voru samþykkt á Alþingi. Með þeim lögum fékk félagsmálaráðherra vald til þess að sameina sveitarfélög sem höfðu haft færri en 50 íbúa síðustu 3 árin, en nú voru þau nýmæli í lögunum að félagsmálaráðherra þurfti ekki að fá samþykki sýslunefndar fyrir sameiningu. Með þessu var farið á svig við fyrri ákvarðanir um að samþykki íbúanna væri grundvallaratriði fyrir sameiningu. Það var ekki mikið aðhafst í þessum málum því aðeins þrjár sameiningar fóru fram á grundvelli þessara laga. Þó fóru einnig fram

---

<sup>34</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2001) Bls. 35

nokkrar frjálsar sameiningar á tímabilinu 1986 til 1991 en þá fækkaði sveitarfélögum úr 216 í 199.<sup>35</sup>

Árið 1991 setti þáverandi félagsmálaráðherra Jóhanna Sigurðardóttir á fót nefnd sem að átti að skoða skiptingu landsins niður í sveitarfélög að koma með tillögur að nýrri skipan sveitarfélaga. Nefndin kom fram með þrjár tillögur. Sú fyrsta gekk út á það að lágmarks íbúafjöldi í sveitarfélagi væri 500 manns en það myndi þýða að sveitarfélög á Íslandi yrðu á bilinu 60 til 70. Leið númer tvö var að sameina öll sveitarfélög innan hvorrar sýslu fyrir sig og með því myndu sveitarfélög á Íslandi verða 25. Þriðja leiðin fólst í að sameina ekki sveitarfélög heldur að efla samvinnu þeirra. Ári seinna skipaði félagsmálaráðherra aðra nefnd svokallaða Sveitarfélaganefnd. Nefndin átti að skila frá sér ítarlegri tillögum um hvernig best væri að framfylgja sameiningum og breytta verkskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga.<sup>36</sup> Í þessari áætlun félagsmálaráðherra fólst að grunnskólar yrðu komnir á hendur sveitarfélaga 1994, heilsugæsla og öldrunarþjónusta yrði færð til sveitarfélaga svo ári síðar eða 1995. Að auki, myndu sveitarfélögin taka að sér málefni fatlaðra, hafnarmál og félagsleg húsnæðismál í ársbyrjun 1999. Einnig áttu þau sveitarfélög sem kærðu sig um að fá tækifæri til að taka að sér rekstur framhaldsskóla og sjúkrastofnana, en þau sem það gerðu skyldu fá fjárveitingu í samræmi við umfang.<sup>37</sup>

Endanleg útfærsla á lögum um sameiningu var svo afgreidd frá alþingi árið 1993, þar var leið númer tvö valin. Átti svokölluð umdæmisnefnd að taka endanlega ákvörðun um útfærslu sameininga. Þegar þessar nefndir hefðu tekið ákvörðun skyldi kjósa um fyrirhugaða sameiningu í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Þegar umdæmanefndir höfðu sent inn tillögur sínar haustið 1993, var lagt til að fækka sveitarfélögum úr 196 niður í 43. Til þess að sameiningarnar gætu gengið í gegn þurfti meiri hluti kjósenda í hverju sveitarfélagi fyrir sig sem stóð til að sameina að samþykkja sameininguna í kosningu.

Um haustið 1993 var kosið um sameiningu í 185 sveitarfélögum. Þessar kosningar voru mikil vonbrigði fyrir fylgismenn sameiningar. Mikill meirihluti sveitarfélaga sem sameina átti neituðu sameiningu eða 118 sveitarfélög af þeim 185 sem kusu, en það gera 64,5%. Sameiningin var samþykkt af 67 sveitarfélögum.

<sup>35</sup> Grétar Þór Eyþórsson. (2005) Bls.564

<sup>36</sup> Grétar Þór Eyþórsson. (2005) Bls.564-65

<sup>37</sup> Sigfús Jónsson (2002) Bls 263-264

Samþykki þyrfti í öllum sveitarfélögum sem fyrirhugað var að sameina og gerðist það aðeins á einum stað, á Snæfellsnesi og til varð sveitarfélagið Snæfellsbær. Þannig að af þeim 32 sameiningartillögum sem umdæmisnefndirnar lögðu til var aðeins ein tillaga samþykkt<sup>38</sup>.

Það hefur alla tíð verið stefna íslenskra stjórnvalda að hafa sameiningar sveitarfélaga frjálssar en ekki þvingaðar, vegna þess að annað væri ekki líklegt til að skila góðum árangri og jafnframt ýta undir ónægju meðal íbúa hins nýja sameinaða sveitarfélags. Þó er undantekning frá þessari reglu, en það er þegar sveitarfélög hafa haft færri en 50 íbúa þrjú ár í röð.<sup>39</sup>

Þrátt fyrir þetta áfall í sameiningarmálum þýddi það ekki endalok sameiningarvona á Íslandi. Fyrir sveitarstjórnarkosningar 1998 hafði sameining sveitarfélaga komist á skrið. Þegar gengið var til kosninga 1998 voru sveitarfélög á landinu orðin 124 þannig að í næstu sveitarstjórnarkosningum hafði þeim fækkað enn frekar og voru þá orðinn 105. Á kjörtímabilinu 2002 til 2006 fækkaði sveitarfélögum á Íslandi um 26, fóru úr 105 í 79. Í dag eru sveitarfélög á Íslandi 78, þannig að sameiningar sveitarfélaga fara enn fram.<sup>40</sup>

Líkleg ástæða fyrir góðu gengi í sameiningarmálum á þessum tíma má sennilega að miklu leyti rekja til þess að 1. ágúst árið 1996 tóku gildi lög frá alþingi frá árinu 1995 um að grunnskólar skyldu reknir af sveitarfélögum.<sup>41</sup> Þetta var eitt stærsta skref sem tekið hafði verið til þess að efla sveitarstjórnarstigið í landinu og stuðlaði að skýrari verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga<sup>42</sup>. Eftir að skólar voru fluttir yfir á sveitarfélögin hækkuðu til muna þau útgjöld sem sveitarfélög þurftu að reiða fram þar sem grunnskólamál eru, eins og gefur að skilja, mjög stór og útgjaldamikill málaflokkur. Erfitt er fyrir lítil sveitarfélög að reka góðan skóla. Þess vegna hafa mörg sveitarfélög séð sig knúin til að sameinast og metið stöðu sína betri í stærra sveitarfélagi þar sem möguleikarnir til tekjuöflunar eru meiri og betri líkur á því að hægt sé að reka skóla með góðu móti.

Það sem skiptir mestu máli þegar kemur að sameiningu sveitarfélaga er framtíðarstaða sveitarfélagsins í hinu nýja sameinaða sveitarfélagi. Það er sem sagt ekki bara stærð sveitarfélagsins sem skiptir máli þegar kemur að sameiningu heldur er

<sup>38</sup> Grétar Þór Eypórsson. (2005) Bls.565

<sup>39</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) Bls. 273

<sup>40</sup> Vefsíða sambands íslenskra sveitarfélaga. [www.samband.is](http://www.samband.is) Q:\Samband\Upplýsingar um sveitarfelog\Sameiningar\sameining sveitarfelaga 1950-2006.doc

<sup>41</sup> Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson (1996) Bls. 66

<sup>42</sup> sveitarstjórnarmál 4. tbl. (1998) Bls. 200

það fremur hlutfallsleg stærð sveitarfélagsins innan hins nýja sameinaða sveitarfélags. Í þeim sveitarfélögum sem koma til með að verða stór hluti hins nýja sveitarfélags eru íbúar mun líklegri til þess að vera hlyntir því að sameinast, að sama skapi eru íbúar sveitarfélaga sem sjá fram á að verða lítill eða óverulegur hluti af hinu nýja sveitarfélagi ekki jafn hlyntir því að sameinast vegna ótta við að hagsmunir þeirra komi til með að sitja á hakanum í nýju og stærra sveitarfélagi. Það eru þó fleiri hlutir sem koma til þegar sameining á sér stað en einnig skiptir máli afstaða sveitarstjórnarmanna til yfirflutnings verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Sveitarstjórnarmenn sem eru hlyntari sameiningu sveitarfélaga eru jafnan einnig hlyntir því að sveitarfélögum verði færð fleiri og stærri verkefni á hendur.<sup>43</sup>

Ef lagaákvæði um lágmarksíbúafjölda í sveitarfélögum yrði breytt, farið úr 50 sem er núverandi lágmarks íbúafjöldi í sveitarfélagi og farið með það upp í 1000 manns þá mun sveitarfélögum fækka um allt að 50. Eftir yrðu einungis um 30 sveitarfélög hér á landi. Ef þetta yrði að veruleika yrðu sveitarfélög mun betur í stakk búin til þess að taka að sér stærri verkefni. Á Íslandi eru 47 sveitarfélög með undir 1000 íbúa. Einingar sveitarfélaganna eru of litlar til þess að taka að sér þau verkefni sem rætt hefur verið um að sveitarfélög komi til með að sjá um í framtíðinni. Þar er meðal annars verið að tala um málefni fatlaðra, sem á að færa frá ríkinu yfir á sveitarfélögin árið 2011, einnig málefni aldraðra en sú breyting hefur enn ekki verið tímasett enda um mun stærra verkefni að ræða sem krefst meiri undirbúningsvinnu. Verði báðir þessir málaflokkar framvegis á könnu sveitarfélaga má gera ráð fyrir því að sveitarfélögin væru komin með um eða yfir 40% samneyslunar í staðinn fyrir þau 33% sem þau eru með í dag. Það er nokkuð ljóst að mjög fámenn sveitarfélög munu eiga í erfíðleikum með það að ráða við slík verkefni og þess vegna mikilvægt að benda á möguleika til frekari sameiningar. Þrátt fyrir það er það mikilvægt að hugmyndir um sameiningu komi frá íbúum sveitarfélaganna en ekki frá landstjórninni með lagasetningu. Sameiningar ganga best upp þegar þær eru unnar á forsendum heimamanna.<sup>44</sup>

Tölur hafa sýnt að hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum hefur farið hægt og bítandi upp á við síðustu hálfu öld. Margt bendir til þess að konur eigi meiri möguleika á því að komast í sveitarstjórn í stærri sveitarfélögum en þeim minni. Konur eru hlutfallslega færri í fámennum sveitarfélögum á landsbyggðinni, þá sérstaklega í

<sup>43</sup> Grétar Þór Eyþórsson (1998)

<sup>44</sup> Sveitarstjórnarmál 7. tbl. (2008) Bls. 12

sveitarfélögum sem eru með færri en 300 íbúa. Konur eru hlutfallslega flestar í sveitarstjórnnum í stærri sveitarfélögum á Suðvesturlandi. Þegar skoðaðar voru breytingar sem höfðu átt sér stað í 32 nýsameinuðum sveitarfélögum á hlutfalli kvenna í sveitarstjórnnum á árunum 1990 til 2002 kom í ljós að konum hefur fjölgað í 18 sveitarstjórnnum. Í tveimur stóð hlutfallið í stað en í 12 sveitarfélögum hafði hlutfall kvenna minkað.<sup>45</sup> Þetta má túlka þannig að konur hafi meiri möguleika á að komast að í fjölmennum sveitarfélögum en fámennum. Með sameiningu sveitarfélaga stækka sveitarfélög en það ætti að veita konum aukna möguleika á að komast að í sveitarstjórnnum.

## **10. Mismunandi kosningaaðferðir til sveitarstjórna**

Til eru tvær mismunandi gerðir af kosningum til sveitarstjórna. Ef framboðslistar bjóða fram til kosninga er kosið í hlutfallskosningum þar sem fulltrúar á framboðslistunum ná kjöri í samræmi við atkvæðamagn sem þeirra listi fékk í kosningunum. Í sveitarfélögum þar sem framboðslistar koma ekki fram eru óbundnar kosningar þar sem allir kjósendur í sveitarfélaginu eru í kjöri til sveitarstjórnar og skyldugir til þess að taka kosningu. Óbundnar kosningar eiga sér alla jafna aðeins stað í fámennum sveitarfélögum og eftir því sem að fámennum sveitarfélögum hefur fækkað með tilkomu sameiningu sveitarfélaga hefur slíkum kosningum fækkað til muna<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Ingunn H. Bjarnadóttir og Róbert Ragnarsson. (2005) Bls 11

<sup>46</sup> Gunnar Helgi Kristinsson. (2006) Bls. 254

## 11. Lög um sameiningu sveitarfélaga

Í 6. grein sveitarstjórnarlaga segir að lágmarks íbúafjöldi í sveitarfélagi sé 50 íbúar, ef sveitarfélag hefur verið með undir 50 íbúa í 3 ár eða lengur skal ráðuneyti hafa frumkvæði að því að tiltekið sveitarfélag skuli sameinað nágrannasveitarfélagi, eða því skuli skipt upp á milli nágrannasveitarfélaga<sup>47</sup>. Eins og fyrr segir þá hafa stjórnvöld haft það að leiðarljósi að þvinga sveitarfélög ekki til sameiningar, þetta er atvikið þar sem landstjórnin þvingar til sameiningar.

Í 89. grein sveitarstjórnarlaga er fjallað um hvernig skuli staðið að slíkri sameiningu. Ráðuneyti skipar fimm manna nefnd tveir koma frá sveitarfélaginu sem um ræðir, tveir aðrir er skipaðir eru af landshlutasamtökunum sem að sveitarfélagið tilheyrir, og að lokum skipar ráðuneytið formann nefndarinnar. Þessi nefnd á að sjá um að finna út hvaða leiðir séu bestar fyrir hönd sveitarfélagsins. Þegar nefnd þessi hefur skilað af sér tillögum fer ráðuneytið þess á leit við viðkomandi sveitarfélag eða sveitarfélög sem ætlunin er að sameina að þau leggi einnig til tvo aðila í sameiningarnefnd. Ef nefndin skilar af sér tveimur mismunandi tillögum getur ráðuneytið brugðist við því með því að boða til kosninga milli tillagnanna meðal íbúa sveitarfélaganna sem í hlut eiga<sup>48</sup>.

Lög um frjálsa sameiningu eru 90. grein sveitarstjórnarlaga. Þau lög eru mjög svipuð lögum um þvingaða sameiningu. Í staðinn fyrir að ráðuneyti skipi nefnd kjósa sveitarfélögin tvo aðila hvert til þess að sitja í sameiningarnefnd, enginn frá ráðuneytinu þarf að sitja í nefndinni eins og við þvingaða sameiningu, nefndin kys sér einnig formann í stað þess að ráðuneytið skipi formann eins og þegar sameining er þvinguð. Svo er loks sagt í 91. grein að sveitarfélög verði ekki sameinuð nema meirihluti kjósenda í sveitarfélaginu samþykki sameiningartillöguna.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Lagasafn (2007) bls. 269

<sup>48</sup> Lagasafn (2007) bls. 278

<sup>49</sup> Lagasafn (2007) bls. 278

## 12. Kosningarhegðun við sameiningarkosningar

Kenningar um kosningahegðun við sameiningar sveitarfélaga eru aðalega fimm samkvæmt rannsókn sem gerð var af Lennart Brantgärde “*Kommunerna och kommunblocksbildningen.*”<sup>50</sup>

Í fyrsta lagi koma væntingar til stöðu og valda gamla sveitarfélagsins innan hins nýja sveitarfélags til álita. Þessi þáttur hefur reynst sá sem skipti hvað mestu máli um afstöðu fólks til sameiningar sveitarfélaga, sama hvort um Ísland eða Svíþjóð er að ræða. Íbúar þess sveitarfélags sem koma til með að hafa stjórnslu og þjónustukjarna í hinu nýja sameinaða sveitarfélagi eru mun líklegri til að vera hlynnt sameiningu og aftur öfugt í þeim sveitarfélögum sem ekki sjá fram á að vera með kjarna stjórnslu og þjónustu<sup>51</sup>.

Í öðru lagi eru það lýðræðislegar afleiðingar sameiningar. Margir hafa áhyggjur af því að lýðræðið verði fyrir barðinu á sameiningu vegna þess að við sameiningu sveitarfélaga renna tvö eða fleiri misjafnlega stór sveitarfélög saman í eina heild. Það þýðir að kjörnum fulltrúum fækkar sem mörgum þykir vega að lýðræði. Þetta þýðir að nú eru færri kjörnir fulltrúar í hinu nýja sveitarfélagi en voru þegar sveitarfélögin stóðu ein og sér. Fjarlægð kjörinna fulltrúa frá kjósendum eykst við sameiningu. Þeir sem fylgjandi eru sameiningu sveitarfélaga segja að þvert á móti þá auki það lýðræði, þó svo að fulltrúum fækki. Stærri sveitarfélög eru nefnilega öflugri og geta tekið að sér stærri og veigameiri verkefni. Þó að fulltrúar séu færri taki þeir þýðingarmeiri ákvarðanir en áður<sup>52</sup>.

Í þriðja lagi talar Brantgärde um staðsetningu stjórnslunnar í hinu nýja sveitarfélagi. Eins og kom fram í fyrsta punkti þá er væntalegt aðsetur stjórnslu mikilvægt fyrir sveitarfélög sem stefna í sameiningu. Það eru til nokkrar mögulegar aðferðir þegar ákvörðun er tekin um staðsetningu stjórnslunnar. Í fyrsta lagi mesta mögulega samþjöppunin en þá er allri stjórnslunni og faglegru úrlausn mála komið fyrir á sama stað. Í öðru lagi er stjórnslumálaflokkum dreift á þorp eða staði í hinu nýja sveitarfélagi en þannig er aðalstjórnslunni ekki allri komið fyrir á einum stað.

<sup>50</sup> Grétar Þór Eyþórsson (2005) Bls 566-568

<sup>51</sup> Grétar Þór Eyþórsson. (2005) Bls.566-67

<sup>52</sup> Grétar Þór Eyþórsson. (2005) Bls.567-68

Priðji möguleikinn er að yfirstjórnarsýsla og skrifstofa bæjarstjóra séu á sama staðnum en faglegri afgreiðslu mála dreift á marga staði.<sup>53</sup>

Í fjórða lagi er það fjárhagur þeirra sveitarfélaga sem eiga í hlut. Fjárhagsstaða sveitarfélaga skiptir miklu máli þegar kemur að sameiningu. Íbúar sveitarfélaga sem standa vel fjárhagslega eru frekar á móti því að sameinast, en íbúar sveitarfélaga sem standa ekki jafn vel fjárhagslega eru frekar fylgjandi því að sameinast. Fjárhagserfiðleikar lítilla sveitarfélaga hafa valdið því að sveitarfélög hafa þurft að grípa til sameiningar gegn almennum vilja til þess að geta rekið grunnskóla og aðra þjónustu fyrir íbúa.<sup>54</sup>

Í fimmta lagi er talað um kerfisbundna kosningahegðun. Þá er aðallega verið að tala um tortryggna íbúa minni sveitarfélaga gagnvart stærri sveitarfélögum. Þannig eru til dæmi um það að minni sveitarfélög hafa sameinast áður en þau sameinuðust stóru sveitarfélagi til þess að reyna að styrkja stöðu sína innan nýja sveitarfélagsins<sup>55</sup>.

Mörgum íbúum minni sveitarfélaga sem fara inn í sameiningar vilja hafa dreifða stjórnsýslu, það er að segja að stjórnsýslueiningum sé dreift á milli gömlu sveitarfélaganna með miðlægri aðalskrifstofu. Dreifð stjórnsýsla er bæði dýrari og óskilvirkari en þegar stjórnsýslan er öll saman komin á einum stað. Staðsetning höfuðstöðva sveitarfélaga skiptir íbúa mjög miklu, og virðist vera mun mikilvægari í hugum íbúa en úr hvaða bæjarfélagi bæjarstjóri og sveitarstjórnarmenn koma. Ástæðan fyrir því er sú að fólkið skynjar valdið þar sem höfuðstöðvar stjórnsýslunnar eru staðsettar<sup>56</sup>.

### 13. Sveitarfélagið Árborg

Sveitarfélagið Árborg varð til árið 1998 þegar Selfoss, Eyrarbakki, Stokkseyri og Sandvíkurhreppur sameinuðust í eitt sveitarfélag. Í lok árs 1996 hófu sveitarfélögin í vestanverðum Flóa sameiningarviðræður. Til að byrja með voru það Selfoss, Eyrarbakki og Stokkeyri en stuttu síðar bættist Sandvíkurhreppur í hópinn. Skipuð var nefnd sem átti að sjá um undirbúning sameiningarkosninga sem og kosningar um nafn hins nýja sveitarfélags og tillögum um fyrirkomulag á rekstri hins nýja sveitarfélags eftir sameiningu. Einnig átti þessi nefnd að sjá um að búa til kynningarefni fyrir

<sup>53</sup> Grétar Þór Eypórsson. (2005) Bls.568

<sup>54</sup> Grétar Þór Eypórsson. (2005). Bls.569

<sup>55</sup> Grétar Þór Eypórsson. (2005) Bls.570

<sup>56</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) bls 10-11

sameininguna. Þessi nefnd var skipuð 10 mönnum, þar af komu fjórir frá Selfossi, stærsta sveitarfélaginu en tveir komu frá Stokkeyri, tveir frá Eyrarbakka og tveir frá Sandvíkurhreppi. Að auki var skipað framkvæmdaráð með fjórum fulltrúum, einum frá hverju sveitarfélagi. Þessar nefndir unnu að því að tala með sameiningunni og gáfu út efni sem að talaði um kosti þess að sameinast. Kosið var um sameiningu í febrúar árið 1998 og var hún samþykkt í öllum sveitarfélögum fjórum, en minnstu munaði þó á Eyrarbakka þar sem aðeins naumur meirihluti eða 52,7% kosningarbærra íbúa samþykktu sameininguna<sup>57</sup>.

Þetta var ekki í fyrsta skipti sem að reynt var að sameina á þessu svæði því árið 1993 var kosið um tillögu um sameiningu 9 sveitarfélaga í neðri hluta Árnassýslu en sú tillaga var kolfelld. Tillagan var einungis samþykkt á Selfossi en þó með minnsta mun, eða 50,1%. Það var samband sunnlenskra sveitarfélaga sem átti hugmyndina að þessari sameiningu<sup>58</sup>.

### **13.1 Eyrarbakki**

Eyrarbakkahreppur varð til árið 1897 þegar hreppsnefnd Stokkseyrarhrepps fór fram á það að hreppnum yrði skipt upp í tvö sveitarfélög. Ástæðan fyrir því var sú að í hreppnum voru til tveir byggaðarkjarnar, Stokkseyri og Eyrarbakki, sem hvor um sig voru miðstöðvar í sínum hluta hreppsins með eigin kirkju, skóla og verslun<sup>59</sup>. Blómaskeið Eyrarbakka var á síðari hluta 19. aldar og fyrstu áratugum þeirrar 20. En þegar að skipin tóku að stækka hættu þau að landa á Eyrarbakka vegna þess að höfnin var of lítil en sigldu frekar til Reykjavíkur eða Reykjaness í staðin.

Helsta ástæðan fyrir uppbyggingu á staðnum var að sjálfsögðu höfnin en einnig danskir kaupmenn sem voru með verslun í bænum. Byggð tók að myndast í kringum hús dönsku verslananna og fór fólki á Eyrarbakka ört fjölgandi. Samhliða aukinni byggð varð uppgangur í menningarmálum. Árið 1852 var byggður barnaskóli á Eyrarbakka og er hann enn starfandi í dag og er þar með elsti barnaskóli á Íslandi sem starfað hefur samfleytt.

Þegar mest var bjuggu á Eyrarbakka um það bil 1000 manns. Eyrarbakki var lengi vel útgerðar- og verslunarstaður en í seinni tíð hefur atvinna íbúa aðallega verið við þjónustustörf og ýmiskonar iðnað. Ríkisfangelsið, Litla Hraun, er staðsett á

---

<sup>57</sup> Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 26

<sup>58</sup> Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 26

<sup>59</sup> Lýður Björnsson. (1979) Bls 51

Eyrbakka og hafa margir íbúar atvinnu af því. Einnig sækja allmargir íbúar Eyrbakka vinnu á Selfossi og í Þorlákshöfn<sup>60</sup>.

### **13.2 Sandvíkurhreppur**

Sandvíkurhreppur á sér mjög langa sögu og nær saga hreppsins um það bil aftur til 1050, en þá hét hann Kaldárneshreppur. Árið 1703 var búið á 32 jörðum í hreppnum, sumar jarðinar voru tvíbýli. Íbúafjöldi í hreppnum var því 270 manns. Íbúafjöldinn tók mikinn kipp árin 1920 til 1947, vegna fjölgunar íbúa á Selfossi sem var á þessum tíma hluti af Sandvíkurhreppi. En árið 1947 var Selfosshreppur stofnaður og við það fækkaði íbúum Sandvíkurhrepps mikið. Árið 1998, þegar Sandvíkurhreppur sameinaðist hreppunum í kring í sveitarfélagið Árborg, bjuggu í sveitarfélaginu 110 manns á 17 jörðum. Íbúafjöldi í gamla hreppnum hefur farið vaxandi síðastliðin ár, nú búa þar samkvæmt nýjustu tölum 209 manns og hefur fjölgað um 122 á einu ári. Helsta ástæðan fyrir þessari fólksfjölgun er hin svokallaða búgarðabyggð sem staðsett er í Sandvíkurhreppi, en það er nýr byggðarkjarni í sveitarfélaginu, þar sem menn geta keypt sér frístundajörð og byggt á henni. Það hefur mælst mjög vel fyrir og er algengt að hestamenn búi þar, þar sem þeir geta verið með land undir hestana sína<sup>61</sup>.

### **13.3 Selfoss**

Segja má að ein aðalástæðan fyrir því að byggð þróaðist á Selfossi hafi verið bygging Ölfusársbrúar, en hún var byggð árið 1891. Brúin var eitt mesta mannvirki sem ráðist hafði verið í á Íslandi á þeim tíma. Með tilkomu brúarinnar mynduðust eins konar krossgötur sem mikil umferð var um. Það er alls ekki ólgengt að við slíkar aðstæður byggist upp þéttbýli. Byggð á Selfossi var í fyrstu í þremur mismunandi kjörnum, sá fyrsti sem byggðist var á jörðinni Selfossi í Sandvíkurhreppi, stuttu síðar voru reist nokkur hús á Langanesi í Ölfushreppi sem er norðan Ölfusár, þriðji kjarninn byggðist svo í landi Laugadæla í Hraungerðishreppi. Þarna voru komnir þrír byggðarkjarnar sem áttu það sameiginlegt að íbúar þeirra sóttu allir vinnu á Selfossi. Allir þessir íbúar borguðu útsvar til annarra sveitarfélaga. Þeir vildu allir að útsvari þeirra yrði varið til framkvæmda í hinu nýju byggð á Selfossi frekar en til þeirra hreppa sem tilteknir byggðarkjarnar töldust til.

<sup>60</sup> Vefsíða sveitarfélagsins árborg. [www.arborg.is/upplýsingar/frodleikur-um-arborg/eyrbakkiur](http://www.arborg.is/upplýsingar/frodleikur-um-arborg/eyrbakkiur)

<sup>61</sup> Vefsíða sveitarfélagsins árborg. [www.arborg.is/upplýsingar/frodleikur-um-arborg/sandvikurhreppur](http://www.arborg.is/upplýsingar/frodleikur-um-arborg/sandvikurhreppur)

Það var svo á fimmta áratug síðustu aldar sem íbúar þessara byggðarkjarna fóru að berjast fyrir því að byggðarkjarnarnir þrír yrðu sameinaðir í eitt sveitarfélag. Það var svo í byrjun mars mánaðar 1945 sem að þéttbýliskjarnarnir Langanes og Laugardælir voru sameinaðir, en íbúar þessara hverfa sóttust eftir því að ganga í sveitarfélag með íbúum Selfoss. Það gekk ekki snuðrulaust að fá þetta í gegn. Oddviti Hraungerðishrepps neitaði þessari bón vegna þess að hann vildi ekki skerða það landsvæði sem hreppurinn náði yfir. Oddviti Hraungerðishrepps varð hins vegar undir í þessu máli, hinir hrepparnir töldu sig ekki geta komið í veg fyrir stofnun hins nýja Selfosshrepps. Oddviti Sandvíkurhrepps fór þess á leit við Jónas Guðmundsson eftirlitsmann sveitastjórnarmála að hann myndi taka málið upp á alþingi, sem hann gerði. Stofnun nýs hrepps, Selfosshrepps, var samþykkt vorið 1946. Lögum um hið nýja sveitarfélag tóku svo loks gildi þann 1. janúar 1947. Með þessum lögum fengu allir íbúar innan Selfosshrepps kosningarrétt til sveitarstjórnarkosninga<sup>62</sup>.

Er Selfosshreppur varð til bjuggu 821 íbúar í hreppnum og tók byggðin strax að stækka. Fjórum árum síðar, árið 1951 voru íbúar komnir yfir 1000, eða 1034 og árið 1964 voru íbúar komnir yfir 2000 íbúa markið en þá voru þeir 2011. Fjórtán árum síðar, árið 1976, voru íbúar Selfoss orðnir 3038 og loks árið 1993 náði íbúafjöldi Selfosshrepps yfir 4000, en þá voru þeir orðnir 4052.<sup>63</sup> Árið 2003 bjuggu 5068 íbúar á Selfossi fjórum árum síðar, árið 2007, voru íbúar á Selfossi komnir yfir 6000 en þá bjuggu þar 6228 manns<sup>64</sup>.

Eins og þessar tölur sýna hefur verið mikil og jöfn uppbygging á Selfossi frá stofnun Selfosshrepps og að sjálfsögðu höfðu Mjólkurbú flóamanna og Kaupfélag Árnesinga mikið um það að segja. Í dag byggir Selfoss kaupstaður mikið á þjónustustörfum, en þar eru einnig nokkur stór fyrirtæki eins og til dæmis roraverksmiðjan SET og auðvitað Mjólkurbú flóamanna.

---

<sup>62</sup> Lýður Björnsson. (1979) Bls 52

<sup>63</sup> Guðmundur Kristinsson. (1995) Bls 314

<sup>64</sup> Vefsíða sveitarfélagsins Árborg. [www.arborg.is/upplýsingar/ibuafjoldi](http://www.arborg.is/upplýsingar/ibuafjoldi)

### **13.4 Stokkseyri**

Stokkseyrarhreppur er margra alda gamall hreppur en eins og segir í kaflanum um Eyrarbakka þá klauf Eyrarbyggahreppur sig frá Stokkseyrarhreppi árið 1897. Frá árinu 1897 til ársins 1998 hélst landsvæði hreppsins óbreytt eða þar til hreppurinn sameinaðist Eyrarbakka, Sandvíkurhreppi og Selfoss í sveitarfélagið Árborg.

Þéttbýlismyndun hófst á Stokkseyri fyrir rúmum 120 árum síðan. Upphaf hennar má rekja til útgerðar en það var þó nokkuð um að menn gerðu út báta frá Stokkseyri þrátt fyrir erfiðar aðstæður í höfninni vegna hættulegs skerjagarðs rétt fyrir utan ströndina. Byggðin festi sig svo betur í sessi þegar hún fékk verslunarréttindi en um aldaskið hafði Eyrarbakki verið verslunarstaður Suðurlands, í langan tíma höfðu bændur farið í gegnum hlaðið á Stokkseyri á leið sinni til Eyrarbakka og því grundvöllur fyrir verslun á Stokkseyri.

Það var svo árið 1883 sem tveir bændur úr hreppnum, þeir Grímur Gíslason og Björn Pálsson, lögðu það fyrir alþingi að Stokkseyri fengi verslunarréttindi. Segja má að það að fá verslunarréttindi hafi verið eitt það merkilegasta í sögu Stokkseyrar. Með tilkomu verslunarréttinda skapaðist skilyrði til athafnalífs sem lagði grundvöll að vexti þorpsins. Einnig er talið að tilkoma vélbátaútgerðar á fyrstu árum 20. aldar hafi styrkt byggðina á Stokkseyri verulega. Árið 1916 urðu vélbátar sem réru út frá Stokkseyri flestir, eða 17 talsins, en þeir voru lengi aðalatvinnutæki byggðarinnar.<sup>65</sup>

### **13.5 Íbúapróun í Árborg**

Selfoss er stærsta sveitarfélagið sem sameinaðist í hið nýja sveitarfélag Árborg. Selfoss er þjónustumiðstöð fyrir Suðurland, enda langstærsti bærinn í landshlutanum, en við sameininguna voru íbúar Selfoss 4321. Á Stokkseyri bjuggu 512 íbúar við sameiningu en á Eyrarbakka 529 íbúar. Samtals bjuggu þá 5472 íbúar í sveitarfélögnum fjórum sem voru að fara að sameinast<sup>66</sup>. Núna, árið 2009 búa alls 7937 manns í Árborg, þannig að íbúum sveitarfélagsins hefur fjölgað um 2465 manns á þeim tæpu ellefu árum sem sveitarfélagið hefur verið til. Á Selfossi búa nú 6579 manns en það er fjölgun um 2258 íbúa á þessum tæpu ellefu árum. Íbúafjöldi á Eyrarbakka er nú 597 manns en þegar að sveitarfélögin sameinuðust bjuggu þar 529

<sup>65</sup> Vefsíða sveitarfélagsins Árborg. [www.arborg.is/upplýsingar/frodleikur-um-arborg/stokkseyri](http://www.arborg.is/upplýsingar/frodleikur-um-arborg/stokkseyri)

<sup>66</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 27-28

manns, þannig að íbúum þar hefur fjölgað um 68 frá sameiningu. Á Stokkseyri búa 542 og hefur íbúum þar fjölgað um 30 frá því að sameinað var. Í gamla Sandvíkurhreppi býr nú 201 íbúi en þegar að sveitarfélögin voru sameinuð bjuggu þar 110 þannig að íbúum í Sandvíkurhreppi hefur fjölgað um 91.

Við sameininguna var öllu stjórnkerfinu komið fyrir á Selfossi þar sem Selfoss var stærsti byggðarkjarninn. Þetta er það sem kallast mesta möguleg samþjöppun. En einnig var komið upp þjónustumiðstöðvum á bæði Eyrarbakka og Stokkseyri þar sem fólk gat komið með erindi til sveitarstjórnarinnar. Þessi þjónustumiðstöð er ennþá á Eyrarbakka en hefur verið lögð af á Stokkseyri vegna lítillar notkunar.<sup>67</sup>

### ***13.6 Ástæður fyrir sameiningu í Árborg***

Grétar Zóphaníasson fyrrverandi sveitarstjóri Stokkseyrar álitur að brýn nauðsyn hafi verið fyrir Stokkseyri að sameinast í Árborg vegna skulda sveitarfélagsins, og ekki forsvaranlegt að halda úti sveitarfélagi í þeirri stöðu sem það var í. Staðan var aðeins öðruvísi á Eyrarbakka. Þeir höfðu Litla Hraun og fengu mikil og há fasteignagjöld af fangelsinu. Á Eyrarbakka bjuggu margir starfsmenn Litla Hrauns auk þess að þar var rekin útgerðar- og fiskverkun. Grétar segir að sveitarstjórnarmenn á Stokkseyri hafi metið það svo að það stefndi hraðbyri í að sveitarfélagið gæti ekki haldið uppi almennilegum skólum, og hætta væri á að skólar í sveitarfélaginu yrðu annars flokks vegna lítilla tekna sveitarfélagsins. Sveitarstjórnarmenn gátu þannig ekki boðið þá þjónustu sem þá langaði og þurftu að gera

Aðaltekjustofnar sveitarfélagsins Stokkseyrar voru útsvar frá íbúum, fasteignagjöld og jöfnunarsjóðsgreiðslur. Eitt fyrirtæki var yfirgnæfandi en það var Hraðfrystihúsið en árið 1986 var þegar farið að halla undan fæti og að lokum varð það gjaldþrota. Þar með voru Stokkseyringar búnir að tapa sinni aðaltekjulind, útsvarstekjurnar voru bornar uppi af um það bil 50 sjómönnum sem greiddu þrefalt útsvar á við þá sem unnu við verslun og þjónustu. Eftir að Óseyrarbrúin kom árið 1988 var eingöngu landað í Þorlákshöfn, stærri bátar urðu að landa þar vegna erfiðra hafnaaðstæðna á Stokkseyri. Það sem gerði útslagið að mati Grétars var að útgerðin fór og kvótakerfið fór að verða allsráðandi í sjávarútvegi.<sup>68</sup> Samkvæmt Grétari var Sandvíkurhreppur ekki með í upphaflegu sameiningartillögum, en þar sem

<sup>67</sup> Grétar Zóphaníasson. Munnleg heimild. 2009

<sup>68</sup> Grétar Zóphaníasson. Munnleg heimild. 2009

Sandvíkurhreppur var í samvinnu við Selfoss á svo gott sem öllum sviðum og margir af íbúum hreppsins sóttu vinnu á Selfoss auk þjónustu, lá beint við að hreppurinn væri með í sameiningunni.<sup>69</sup> Þorvaldur Guðmundsson bæjarfulltrúi í Árborg sér fyrir sér að Árborg muni í framtíðinni sameinast fleiri sveitarfélögum og verða stærri og öflugri stjórnsýslueining. Með því verði Árborg betur í stakk búin til þess að taka að sér fleiri verkefni frá ríkinu.<sup>70</sup>

Sveitarfélögin höfðu átt í samvinnu áður en að þau sameinuðust. Eins og fram kemur hér að framan hafði það tíðkast lengi að börn úr Sandvíkurhreppi væru keyrð í skóla á Selfoss. Árið 1996 voru skólarnir á Eyrarbakka og Stokkseyri sameinaðir. Yngri bekkirnir voru hafðir á Stokkseyri og hinir eldri á Eyrarbakka. Með þessu átti að hagræða í skólastarfsemi. Sveitarfélögin þrjú, Stokkseyri, Eyrarbakki og Selfoss keyptu togara í sameiningu árið 1973-74 og í kringum hann var stofnað útgerðarfélag. Þessi tilraun sveitarfélaganna gekk ekki að óskum og að lokum var togarinn hirti Landsbankinn hann af þeim.<sup>71</sup>

### **13.7 Bætt þjónusta við íbúa**

Sveitarfélagið Árborg hefur síðan það var stofnað bætt þjónustu við íbúa töluvert. Strætisvagnaferðum hefur verið komið upp milli byggðarfélaganna. Einnig hefur sveitarfélagið farið í samstarf við Strætó-bs um strætisvagnaferðir milli Selfoss og Reykjavíkur. Það kemur sér vel fyrir allan þann fjölda sem býr í Árborg en sækir vinnu eða nám til Reykjavíkur því ekki hafa allir tök á að keyra þarna á milli hvort sem það er vegna bílleysis eða einfaldlega vegna þess að veðrið á Hellisheiðinni á leiðinni milli Selfoss og Reykjavíkur er oft slæmt yfir vetrartímann. Þá er vissulega mikil öryggistilfinning í því fólgin að ferðast með strætisvagni með atvinnubílstjóra undir stýri. Mikið hefur verið gert í skólamálum í sveitarfélaginu, byggt hefur verið við Sandvíkurskóla á Selfossi en hann er hluti af Vallarskóla. Byggður hefur verið nýr skóli á Selfossi, Sunnulækjarskóli og íþróttahús sem er íþróttahús skólans. Einnig er verið að fara að ráðast í nýja skólabyggingu á Stokkseyri. Það stendur til að stórbæta aðstöðu við íþróttavöllinn á Engjavegi á Selfossi. Búið er að byggja nýtt elliheimili á Selfossi auk þjónustuíbúða fyrir eldri borgara.

<sup>69</sup> Félagsmálaráðuneytið 2 (1991) bls 99-100

<sup>70</sup> Sveitarfélagið Árborg (2008) bls 38

<sup>71</sup> Grétar Zophaniusson. Munnleg heimild. 2009

## 14. Könnun á viðhorfi íbúa sveitarfélagsins Árborg

Grétar Þór Eypórsson gerði könnun á viðhorfi fólks í sveitarfélaginu til sameiningarinnar. Könnunin var gerð árið 2001. Ég ákvað að framkvæma mína eigin könnun til þess að athuga hvort að viðhorf íbúa í sveitarfélaginu hefði breyst eitthvað á þeim átta árum sem eru liðin síðan Grétar framkvæmdi sína könnun. Við framkvæmd könnunarinnar notaði ég vefsíðuna [www.ja.is](http://www.ja.is) og tók tilviljunarkennt úrtak úr niðurstöðum við leitarorðunum, Stokkseyri, Eyrarbakki og Selfoss, líkt og Fréttablaðið gerir við framkvæmd sinna kannanna. Ég ákvað að spyrja þangað til ég næði 55 svörum á Selfossi, 20 svörum á Eyrarbakka og Stokkseyri og 8 svörum í Sandvíkurhreppi. Svarhlutfall í könnuninni var mjög gott, í kringum 83 prósent tóku þátt á Selfossi eða 55 af 66. Á Eyrarbakka var reglulega gott svarhlutfall, 90 prósent eða 20 af 22. Á Stokkseyri var svarhlutfallið 80 prósent, þar svöruð 20 af 25. Í Sandvíkurhreppi var besta svarhlutfallið eða 100 prósent, svöruðu 8 af 8. Svarhlutfallið í könnuninni var 86,5 prósent, 103 af 119 svöruðu könnuninni. Hafa skal í huga að úrtakið í könnuninni er frekar lítið þannig ekki skal alhæfa útfrá henni, frekar hafa hana til viðmiðunar.

### 14.1 Spurningar um stjórnslu

Fyrsta spurningin er hvort að fólki finnist valdið hafa þjappast í of miklum mæli saman á Selfossi?. Í töflu 1 fyrir neðan má sjá niðurstöður úr könnun Grétars.

**Tafla 2. Skoðun íbúa á samþjöppun valds í sveitarfélaginu (2002)**

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	N
Allir	42	19	17	12	10	249
Selfoss	22	20	27	19	12	135
Stokkseyri	63	16	4	4	12	49
Eyrarbakki	82	13	3	2	0	38
Sandvíkurhreppur	38	50	0	12	0	8

72

<sup>72</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 35

Samkvæmt þessari töflu sjáum við greinilega að fólk í sjávarplássunum tveimur var ekki ánægt með það hversu mikið valdið hefur færst yfir á Selfoss. Á Selfossi fannst 42% aðspurðra að valdið hafi þjappast of mikið saman á Selfossi á meðan 46% voru ósammála því. Á Stokkseyri voru 79% prósent því mjög sammála eða sammála að valdið hafi samþjappast of mikið á Selfossi. Á Eyrarbakka var þessi prósentutala 95% og 88 % í Sandvíkurhreppi. Þetta þarf þó ekki endilega að vera rétt þó íbúarnir upplifi þetta svona. Það er ekkert sem sýnir fram á þetta sé í raun og veru rétt, vegna þess að það er í sjálfu sér óhjákvæmilegt að hafa valdið staðsett á einum stað. Það yrði ekki hagkvæmt að hafa aðsetur bæjarstjóra á einum stað en bæjarskrifstofur á öðrum. Staðsetning bæjarskrifstofu er á Selfossi og aðsetur bæjarstjóra líka, einnig getur það haft áhrif að 2 af hverjum 3 bæjarfulltrúum komu frá Selfossi þegar þessi könnun var gerð.<sup>73</sup> Nú skulum við sjá hvað kom út úr könnun minni sem var framkvæmd dagana 9. til 13 apríl 2009. Sama spurning var lögð fyrir, Finnst þér valdið hafa í of miklum mæli þjappast saman á Selfossi?

**Tafla 3. Skoðun íbúa á samþjöppun valds í sveitarfélaginu(2009)**

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Frekar ósammála	Mjög ósammála	Ekki skoðun	N
Allir	31	29	32	3	5	103
Selfoss	11	27	49	4	9	55
Stokkseyri	45	40	10	5	0	20
Eyrarbakki	70	25	5	0	0	20
Sandvíkurhreppur	37,5	25	37,5	0	0	8

Í dag þegar við skoðum sveitarfélagið í heild sinni eru 60 prósent íbúa sveitarfélagsins annað hvort frekar eða mjög sammála því, 35 prósent íbúa eru ósammála og 5 prósent hafa ekki skoðun á málinu. Selfyssingar skera sig skiljanlega úr í þessari töflu þar sem það er stærsti kjarninn innan sveitarfélagsins og þar er bæjarskrifstofan og aðsetur bæjarstjóra. Rúmlega helmingur Selfyssinga eða 53 prósent aðspurðra eru ósammála því að valdið hafi í of miklum mæli þjappast saman á Selfossi, en 38 prósent Selfyssinga eru sammála því. Eyrbekkingar eru mjög sammála því að valdið hafi í of miklum mæli þjappast saman á Selfossi en 95 prósent aðspurðra á Eyrarbakka svöruðu

<sup>73</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002)Bls. 35-36

því játandi. Aðeins 5 prósent sögðu valdið ekki hafa þjappast of mikið saman á Selfossi. Á Stokkseyri fannst 85 prósent aðspurðra að valdið hefði þjappast of mikið saman á Selfossi en 15 prósent voru ósammála. Í gamla Sandvíkurhreppi voru 62,5 prósent sammála því að valdið hefði þjappast of mikið saman en 37,5 ósammála. Það er ekki mikla breytingu að sjá á milli kannananna tveggja á viðhorfum íbúa sjávarplássanna, þau eru mjög svipuð, en það má sjá smávægilega breytingu bæði hjá íbúum Selfoss og Sandvíkurhrepps. Þar virðist sem fólk sé frekar á því að valdið hafi ekki þjappast of mikið saman.

Eins og kemur fram fyrir í ritgerðinni er ein af gagnrýniskeningum gegn sameiningu sveitarfélaga sú að lýðræðið bíði hnekki af sameiningu sveitarfélaga. Í sveitarfélaginu Árborg er níu manna bæjarstjórn, en fyrir sameiningu voru 28 sveitarstjórnarmenn í þessum fjórum sveitarfélögum. Fulltrúum hefur þannig fækkað um 19, nefndir í sveitarfélaginu eru níu og í þeim sitja 52 einstaklingar, en á móti kemur að fyrir sameiningu sátu 167 einstaklingar í nefndum fyrir hönd sveitarfélagana.<sup>74</sup> Önnur rök gegn sameiningu er nálægðin sem er til staðar í minni sveitarfélögum. Því er haldið fram að stærðin skapi meiri fjarlægð milli kjósenda og kjörinna fulltrúa. Einnig á stærra sveitarfélag að minnka möguleika einstaklingsins til þess að ná að hafa áhrif á niðurstöður mála hjá sveitarfélaginu, þetta á aðalega við þau sveitarfélög sem eru hlutfallslega minnst innan hins nýja sveitarfélags<sup>75</sup>. Grétar Þór Eyþórsson spurði hvort fólki myndist það hafa meiri eða minni möguleika til þess að hafa áhrif innan hins nýja sveitarfélags miðað við hvernig það var í gamla sveitarfélaginu.

Ef við berum saman töflunar kemur í ljós að það hefur ekki mikið breyst þegar öll byggðarlögin eru tekin saman, íbúar eru enn á því máli að valdið hafa þjappast of mikið saman á Selfossi. Þegar Grétar gerði könnun sína árið 2002, voru 61 prósent á því og nú árið 2009, eru það 60 prósent. Sjávarplássin tvö eru mjög svipuð milli kannana, aðeins eitt prósentustig sem sveiflast þar á milli, en á Selfossi verða örliðlar breytingar. Svo virðist sem Selfyssingar séu ekki jafn sammála því að valdið hafi safnast of mikið saman á Selfossi nú og þeir voru 2002 því að 53 prósent aðspurðra Selfyssinga eru ósammála því á móti 46 prósent árið 2002. Af þessum tölum má ráða að íbúar sjávarplássanna eru ekki sáttir við samþjöppun valds á Selfossi á meðan

<sup>74</sup> Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 32

<sup>75</sup> Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 32

Selfyssingar og Sandvíkurbúar, hvernig sem á því stendur, virðast ekki telja samþjöppunina vera vandamál.

**Tafla 4. Möguleikar fólks til þess að hafa áhrif í sveitarfélaginu (2002)**

Hópur	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góða	Nokkuð verri	Mun verri	N
Allir	2	10	43	19	18	249
Selfoss	4	11	64	12	3	135
Stokkseyri	0	8	16	29	37	49
Eyrbakki	3	3	16	37	40	38
Sandvíkurhreppur	0	25	38	12	25	8

76

Eins og sést hér í þessari töflu hafði Selfoss þónokkra sérstöðu í þessum málum. Tveir af hverjum þremur á Selfossi töldu sig hafa jafn mikil áhrif eftir sameiningu og þeir höfðu í hinu gamla sveitarfélagi. Íbúar Eyrbakka og Stokkseyrar voru hins vegar ekki jafn ánægðir með möguleika sína til þess að hafa áhrif en 66% Stokkseyringa og 77% Eyrbekkinga töldu sig hafa verri möguleika til þess en áður. Athygli mína vekur hins vegar að íbúar Sandvíkurhrepps virtust ekki vera jafn ósáttir við möguleika sína til áhrifa eins og sjávarplássinn þrátt fyrir að vera mun fámennari. Maður hefði haldið að það hafi verið nokkuð einfalt fyrir íbúa í Sandvíkurhreppi fyrir sameiningu að ná til sveitarstjórnarmanna og reyna að hafa áhrif á útkomuna vegna smæðar sveitarfélagsins.

<sup>76</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 33

**Tafla 5. Möguleikar fólks til þess að hafa áhrif (2009)**

Hópur	Mun betri	Nokkuð betri	Jafn góða	Nokkuð verri	Mun verri	N
Allir	2	10	39	29	20	103
Selfoss	4	15	54	22	5	55
Stokkseyri	0	10	30	45	15	20
Eyrbakki	0	0	10	35	55	20
Sandvíkurhreppur	0	0	25	25	50	8

Samkvæmt töflu númer 4 telja aðeins 12 prósent möguleika sína til þess að hafa áhrif betri, 39 prósent segja möguleika sína vera jafn góða. Loks er það tæpur helmingur eða 49 prósent aðspurðra sem telja möguleika sína á að hafa áhrif annað hvort nokkuð eða mun verri en þeir voru fyrir sameiningu. Á Selfossi segjast 19 prósent aðspurðra hafa betri möguleika til þess að hafa áhrif, 54 prósent jafn góða og 27 prósent verri. Stokkseyringar eru öllu jákvæðari en Eyrbekkingar en 60 prósent Stokkseyringa telja möguleika sína verri á meðan 90 prósent Eyrbekkinga telja möguleika sína verri. Í Sandvíkurhreppi segjast 75 prósent aðspurðra hafa minni áhrif nú en þeir höfðu áður en sveitarfélögin voru sameinuð.

Þegar kannanirnar eru bornar saman sjáum við nokkuð skýrt að íbúar sveitarfélagsins telja möguleika sína til þess að hafa áhrif innan sveitarfélagsins hafa versnað síðan sveitarfélögin voru sameinuð. Í heildina segja 12 prósent fleiri núna en 2002 möguleika sína verri. Það er nokkuð merkilegt að í stærsta sveitarfélaginu eru 8 prósent fleiri á því nú en 2002 að erfiðara sé að hafa áhrif. Á Eyrbakka hefur óánægja aukist frá því 2002 um 19 prósent en í könnuninni frá 2009 kemur í ljós að 90 prósent Eyrbekkinga telja möguleika sína verri. Stokkseyri sker sig úr í þessari spurningu, óánægja Stokkseyringa virðist hafa minnkað um 17 prósent.

Grétar Þór athugaði einnig hvort að fólki í sveitarfélaginu finnst sem það sé verra aðgengi að kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn en áður en sveitarfélögin voru sameinuð.

**Tafla 6. Aðgengi íbúa að kjörnum fulltrúum eftir sameiningu (2002)**

Hópur	Mun betra	Nokkuð betra	Jafn gott	Nokkuð verra	Mun verra	N
Allir		4	59	14	12	249
Selfoss	0	3	83	4	1	135
Stokkseyri	2	2	31	29	22	49
Eyrarbakki	0	8	24	29	37	38
Sandvíkurhreppur	0	25	38	12	25	8

77

Þessi tafla er mjög svipuð þeirri fyrri. Selfyssingar voru mjög rólegir yfir þessu og sjá ekki miklar breytingar frekar en í fyrri töflunni, rúmlega 83% Selfyssinga fannst ekki hafa orðið breyting á aðgengi til sveitarstjórnarmanna. Það er nokkuð skiljanlegt miðað við hversu stórt bæjarfélag Selfoss var fyrir sameininguna, hægt er að gera að því skóna að fjarlægðin hafi hvort sem var verið mikil fyrir sameiningu. Stokkseyringum og Eyrbekkingum fannst hins vegar erfiðara að ná til kjörinna fulltrúa í sameinuðu sveitarfélagi miðað við hvernig það var í gömlu sveitarfélögunum. Það er mjög skiljanlegt þar sem íbúafjöldi í hinu nýja sveitarfélagi er margfalt meiri heldur en hann var í gömlu sveitarfélögunum.

Athygli mína vekur hins vegar aftur hvernig Sandvíkurhreppur kemur út úr þessu. Þeir koma út alveg eins og í fyrri spurningunni, þar var ekki mikill meirihluti sem fannst aðgengi sitt hafa minnkað, meira að segja voru 25% aðspurðra á því að möguleikarnir væru nokkuð betri en þeir voru fyrir sameiningu, sem stingur í stúf við gagnrýniskenningar um sameiningar sveitarfélaga. Þessar tvær töflur gefa okkur til kynna að íbúar í sjávarplássunum hafa ekki verið allt of hrifnir að sameiningunni skömmu eftir að hún átti sér stað og að þeim finnist þeir bæði hafa fjarlægst sveitarstjórnarmenn og hafi gert sér minni von um að geta haft áhrif á niðurstöður mála þó þeir reyndu það.

---

<sup>77</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002) Bls. 33

**Tafla 7. Aðgangur íbúa að kjörnum fulltrúum eftir sameiningu (2009)**

Hópur	Mun betra	Nokkuð betra	Jafn gott	Nokkuð verra	Mun verra	N
Allir	0	6	63	9	22	103
Selfoss	0	9	75	11	5	55
Stokkseyri	0	5	70	5	20	20
Eyrarbakki	0	0	35	10	55	20
Sandvíkurhreppur	0	0	38	0	62	8

Þegar við skoðum heildina segjast aðeins 6 prósent aðspurðra hafa betri aðgang að kjörnum fulltrúum eftir að sveitarfélögin voru sameinuð. 63 prósent segjast hafa jafn gott aðgengi en 31 prósent aðspurðra telja sig hafa verri aðgang að kjörnum fulltrúum. Á Selfossi er mikill meirihluti eða þrír af hverjum fjórum sem telja sig hafa jafngott aðgengi og áður en sveitarfélögin voru sameinuð en 16 prósent segjast hafa verra aðgengi. Það kemur ekki mikið á óvart að Selfyssingar telji sig í miklum mæli hafa jafn góðan aðgang þar sem að sveitarfélagið Selfoss var lang stærsta sveitarfélagið í sameiningunni og skiljanlegt að Selfyssingar finni ekki mikinn mun á aðgengi sínu að kjörnum fulltrúum. Athygli mína vekur að 70 prósent Stokkseyringa segja aðgang sinn að kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn vera jafn góðan nú eftir sameiningu í sveitarfélagi sem telur rúmlega 7900 manns og þegar þeir voru í sveitarfélagi með 512 íbúum. Það er ekki gott að segja hvað veldur því, en möguleg ástæða gæti verið að ekki hafi reynt á aðgengi þessara 70 prósent íbúa að sveitarstjórnarmönnum, þar sem ekki allir íbúar hafi sig í frammi við að ná sambandi við sveitarstjórnarmenn. 25 prósent Stokkseyringa segja aðgang sinn aftur á móti vera verri. Eyrarbakki og Sandvíkurhreppur eru svipaðir, 65 prósent Eyrbekkinga og 62 prósent íbúa Sandvíkurhrepps segjast hafa verri aðgang að kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn. Það tel ég mjög skiljanlegt með hliðsjón af núverandi fjölda í sveitarfélaginu miðað við hversu miklu fleiri búa í Árborg en í gömlu sveitarfélögunum.

Þegar við berum saman töfluna nú og töfluna í gömlu könnuninni frá Grétari sjáum við að á heildina litið virðist skoðun fólks ekki hafa breyst mjög mikið. 3 prósent fleiri telja nú en árið 2002 að aðgengi þeirra að kjörnum fulltrúum hafi minnkað. Bæði á Selfossi og Eyrarbakka hefur óánægja aukist lítillega, eða um 5 prósent á Selfossi og 7 prósent á Eyrarbakka. En í Sandvíkurhreppi er mikil breyting

til hins verra, þar virðist óánægja hafa aukist um 50 prósent og sagði enginn svarenda í Sandvíkurhreppi aðgang að sveitarstjórnarmönnum betri eftir sameiningu. Aftur skera Stokkseyringar sig úr í þessari töflu en óánægja virðist hafa minnkað þar um 27 prósent milli kannana 2002 og 2009, þó þýðir það ekki að íbúar Stokkseyrar tali um að aðgengið sé betra núna, heldur eru 70 prósent aðspurðra á því að aðgengið sé jafn gott og það var fyrir sameiningu.

#### **14.2 Þjónustuþættir Sveitarfélagsins**

Grétar Þór athugaði einnig í þessari könnun sinni hversu mikil ánægja væri með þjónustu í sveitarfélaginu. Hann kannaði félagsþjónustu, skólamál og hvort að íbúum sveitarfélagsins myndist þjónustan sem sveitarfélagið byði uppá vera sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu. Í töflu númer 8 sjáum við niðurstöðurnar sem Grétar fékk þegar hann spurði hvort fólki myndist félagsþjónustan í sveitarfélaginu hafa batnað eða versnað eftir að sveitarfélögin voru sameinuð í Árborg.

**Tafla 8. Afstaða til félagsþjónustu eftir sameiningu (2002)**

Hópur	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	versnað mikið	Ekki skoðun	N
Allir	2	12	57	8	6	14	249
Selfoss	1	14	64	4	2	16	135
Stokkseyri	2	2	53	16	14	12	49
Eyrbakki	3	13	53	16	11	5	38
Sandvíkurhreppur	0	38	50	12	0	0	8

78

Á heildina litið fannst 57 prósent aðspurðra félagsþjónustan vera svipuð og hún var áður en sveitarfélögin voru sameinuð og nokkuð jafnt hversu mörgum fannst hún hafa batnað og versnað, eða 14 prósent hvoru megin. Eins og við sjáum hér í töflunni að ofan töldu á bilinu 25 til 30 prósent íbúa Eyrbakka og Stokkseyri að félagsþjónusta hefði versnað í sveitarfélaginu eftir að sameiningin gekk í garð, en þó sagði rúmlega helmingur íbúa sjávarplássanna að félagsþjónustan væri svipuð eftir að sveitarfélögin voru sameinuð. Eyrbekkingar voru þó ánægðari en Stokkseyringar því 13 prósent aðspurðra Eyrbekkinga sögðu félagsþjónustuna hafa batnað nokkuð eftir að

<sup>78</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 41

sveitarfélögin voru sameinuð, en aðeins 2 prósent Stokkseyringa. Á Selfossi voru 64 prósent þeirrar skoðunar að félagsþjónustan væri svipuð og hún var fyrir sameiningu, 14 prósent töldu hana hafa batnað nokkuð, en samanlagt 6 prósent Selfyssinga sögðu félagsþjónustu hafa versnað nokkuð eða mikið eftir að sveitarfélögin voru sameinuð í sveitarfélagið Árborg. Í Sandvíkurhreppi líkt og í sjávarplássunum fannst helmingi aðspurðra þjónustan vera svipuð, 38 prósent sögðu hana hafa batnað nokkuð, en 12 prósent sögðu hana hafa versnað.

Í töflu 9 sjáum við niðurstöður könnunarinnar sem ég framkvæmdi og sjáum hvort einhverjar breytingar hafa orðið á viðhorfi fólks í sveitarfélaginu varðandi félagsþjónustu.

**Tafla 9. Afstaða til félagsþjónustu eftir sameiningu (2009)**

Hópur	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	versnað mikið	Ekki skoðun	N
Allir	12	26	20	14	8	20	103
Selfoss	15	27	16	11	4	27	55
Stokkseyri	5	30	15	15	15	20	20
Eyrarbakki	10	15	30	20	15	10	20
Sandvíkurhreppur	12	38	38	12	0	0	8

Samkvæmt þessari töflu segja í heildina 38 prósent að félagsþjónustan hafi batnað annað hvort nokkuð eða mikið eftir að sveitarfélögin voru sameinuð, sem verður að teljast vel að verki staðið fyrir sveitarfélagið. 20 prósent aðspurðra segja félagsþjónustuna vera svipaða og hún var áður en sveitarfélögin voru sameinuð, en 22 prósent segja þjónustuna hafa versnað. Þá eru það önnur 20 prósent sem ekki hafa skoðun á málinu, það er fólk sem ekki hefur þurft að nota sér þá þjónustu sem sveitarfélagið hefur upp á að bjóða og treysti sér ekki til þess að svara því hvort þjónustan hefði batnað eða versnað eftir sameiningu. Lítum á Selfoss, 42 prósent aðspurðra á Selfossi telja að félagsþjónusta hafi batnað síðan að sveitarfélögin voru sameinuð, en aðeins 15 prósent telja hana hafa versnað. Þó hafa heil 27 prósent aðspurðra Selfyssinga ekki skoðun á málinu. Á Stokkseyri finnst 35 prósentum íbúa þjónustan hafa batnað, á móti kemur að 30 prósent Stokkseyringa segja þjónustuna

hafa versnað. Þannig virðast Stokkseyringar skiptast nokkuð jafnt þegar kemur að þessum málaflokki. Á Eyrarbakka telja 35 prósent hins vegar að þjónustan hafi versnað á móti 25 prósentum sem segja hana hafa batnað. Í Sandvíkurhreppi eru 50 prósent svarenda á því að þjónustan hafi breyst til hins betra á móti aðeins 12 prósentum sem segja hana hafa versnað.

Ef bornar eru saman niðurstöður úr könnuninum tveimur þá kemur í ljós að sveitarfélagið virðist hafa verið að gera góða hluti í félagsmálum. Öll byggðarlög fyrir utan Eyrarbakka vilja meina að félagsþjónustan hafi batnað frá því að sveitarfélögin sameinuðust. Þegar við skoðum heildina kemur í ljós að ánægja með félagsþjónustu í sveitarfélaginu hefur aukist um heil 16 prósent milli kannana. Á Selfossi segja 18 prósent fleiri nú að félagsþjónustan sé betri í nýju sveitarfélagi en í könnuninni árið 2002. Á Stokkseyri hefur ánægjan aukist mikið. Í könnuninni árið 2002 voru 26 prósent fleiri þeirrar skoðunar að félagsþjónusta hefði versnað frekar en batnað en í könnuninni árið 2009 sögðu 5 prósent fleiri þjónustuna hafa batnað en það er sveifla upp á 31 prósent. Á Eyrarbakka telja enn fleiri þjónustuna verri nú en fyrir sameininguna, en sú tala hefur aðeins minnkað um 1 prósent. Núna eru 10 prósent fleiri sem segja þjónustuna vera verri nú en á móti voru það 11 prósent árið 2002. Hlutfall ánægðra gegn óánægðum eykst um 12 prósent í Sandvíkurhreppi milli kannana. Það sést á þessum tölum að sveitarfélagið virðist gera vel í félagsmálum, ánægja er að aukast sem er mjög jákvætt fyrir sveitarfélagið.

Næst skoðum við skólamála. Grétar Þór spurði hvort fólki fyndist skólamála hafa batnað eða versnað eftir að sveitarfélögin voru sameinuð, niðurstöðuna má sjá hér í töflunni fyrir neðan.

**Tafla 10. Viðhorf íbúa til skólamála (2002)**

Hópur	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	versnað mikið	Ekki skoðun	N
Allir	2	15	58	6	4	16	249
Selfoss	2	14	62	6	4	13	135
Stokkseyri	0	12	45	6	6	31	49
Eyrarbakki	8	13	63	0	3	13	38
Sandvíkurhreppur	0	38	62	0	0	0	8

Samkvæmt þessari rannsókn voru 58 prósent íbúa í Árborg þeirrar skoðunar að skólamál væru svipuð og þau voru áður en sameiningin átti sér stað, 17 prósentum fannst skólamál hafa batnað en 10 prósent sögðu skólamál hafa versnað síðan sveitarfélögin voru sameinuð. Þegar við skoðum gömlu sveitarfélögin sitt í hvoru lagi sést að sveitarfélögin eru öll nokkuð svipuð að Sandvíkurhreppi undanskildum. Á Selfossi fannst 62 prósentum aðspurðra skólamál vera svipuð og þau voru fyrir sameiningu, 16 prósent sögðu þau hafa batnað en 10 prósent versnað. Á Stokkseyri var þetta jafnt, 12 prósent sögðu skólamál betri og 12 prósentum þótti þau hafa versnað, mikill hluti hafði ekki skoðun á málinu eða 31 prósent. Á Eyrarbakka fannst 63 prósentum skólamál vera svipuð, 21 prósent sögðu þau hafa batnað en aðeins 3 prósent versnað. Í Sandvíkurhreppi fannst 62 prósentum íbúa skólamál vera svipuð en 38 sögðu þau hafa batnað, enginn þeirra 8 sem voru spurðir fannst skólamál hafa versnað við sameiningu.

Í töflu númer 11 sjáum við niðurstöðuna sem ég fékk þegar ég spurði sömu spurningar og Grétar um skólamál, það er að segja hvort að íbúum fyndist skólamálin hjá sveitarfélögunum hafa batnað eða versnað á þessum rúmu 10 árum frá því að sveitarfélögin voru sameinuð.

**Tafla 11. Viðhorf íbúa til skólamála (2009)**

Hópur	Batnað mikið	Batnað nokkuð	Svipað	Versnað nokkuð	Versnað mikið	Ekki skoðun	N
Allir	8	24	35	16	6	11	103
Selfoss	11	33	20	16	5	15	55
Stokkseyri	5	30	35	15	0	15	20
Eyrarbakki	0	0	70	20	10	0	20
Sandvíkurhreppur	12,5	12,5	50	0	12,5	12,5	8

Á heildina litið kemur þetta ágætlega út fyrir sveitarfélagið. 32 prósent aðspurðra sögðu að skólamál hefðu batnað nokkuð eða mikið í sveitarfélaginu síðan að sameininginn átti sér stað. Flestir eða 35 prósent sögðu þó að skólamál væru svipuð nú og þau voru við sameiningu. 22 prósent aðspurðra sögðu að skólamál hefðu

<sup>79</sup> Grétar Þór Eypórssón og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 42

versnað eftir sameiningu. Þó eru 11 prósent sem ekki hafa skoðun á því hvort að skólamál hafi batnað eða versnað síðan að sveitarfélögin voru sameinuð.

Lítum aðeins á gömlu sveitarfélögin hvert fyrir sig. Á Selfossi eru 44 prósent svarenda þeirrar skoðunar að skólamál hafa batnað, 20 prósent telja að skólamál séu svipuð og þau voru þegar sameiningin átti sér stað, svipaðum fjölda Selfyssinga eða 21 prósent finnst að skólamálum hafi farið aftur eftir sameiningu. Stokkseyringar eru nokkuð jákvæðir þegar kemur að skólamálum. 35 prósent segja að þau hafi batnað eftir sameiningu og 35 prósent segja að þau séu svipuð, aðeins 15 prósent Stokkseyringa segja að skólamál hafi versnað eftir sameiningu. Nágrannar Stokkseyringa, Eyrbekkingar, eru ekki jafn hrifnir af þróun skólamála í hinu nýja sveitarfélagi. Enginn aðspurðra Eyrbekkinga taldi að skólamál hefðu batnað eftir að sveitarfélögin voru sameinuð. 70 prósent aðspurðra segja að skólamál hafi staðið í stað eða séu svipuð og þegar að sveitarfélögin voru sameinuð. 30 prósent Eyrbekkinga segja að skólamál hafi versnað síðan að sveitarfélögin voru sameinuð. Í Sandvíkurhreppi telja 50 prósent aðspurðra að skólamál séu svipuð og þau voru fyrir sameiningu, 25 prósent segja skólamál hafa batnað og 12,5 prósent að skólamál hafa versnað. Þess má geta að grunnskólanemendur í Sandvíkurhreppi sækja skóla á Selfoss og gerðu það einnig áður en að sameiningin átti sér stað.

Við samanburð kannanana kemur í ljós að ekki er marktækur munur í heildina á viðhorfi íbúa til skólamála. Á Selfossi hefur ánægja aukist mikið, eða um 17 prósent, mjög mikil uppbygging hefur átt sér stað í skólamálum á Selfossi. Á Stokkseyri hefur ánægjan einnig aukist mikið eða um heil 20 prósent. Árið 2002 þegar Grétar framkvæmdi sína könnun var jafnt hlutfall milli þeirra sem töldu skólamál hafa batnað og þeirra sem töldu hana hafa versnað. Á Eyrarbakka er ekki hið sama uppi á teningnum, en árið 2002 voru 18 prósent fleiri ánægðir með þróun skólamála en óánægðir. Það hefur breyst til muna og nú eru 30 prósent fleiri aðspurðra á Eyrarbakka þeirrar skoðunar að skólamál hafi farið til verri vegar eftir að sveitarfélögin voru sameinuð, en þetta er sveifla upp á 48 prósent. Þannig er það ljóst að Eyrbekkingar eru ekki á eitt sáttir um það hvernig staðið er að skólamálum í sveitarfélaginu. Ánægja hefur einnig minnkað í Sandvíkurhreppi, þó meirihluti aðspurðra sé samkvæmt könnuninni frá 2009 ánægður með skólamál, hefur ánægjan þó minnkað um 25,5 prósent.

Að lokum kannaði Grétar afstöðu íbúa sveitarfélagsins um hvort þeim fyndist þjónustan vera sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu. Spurningin var hversu

sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu „þjónustan er sambærileg allstaðar í sveitarfélaginu”. Niðurstöðuna má sjá í töflunni fyrir neðan.

**Tafla 12. Er þjónustan innan sveitarfélagsins sambærileg? (2002)**

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Hvorugt	Frekar ósammála	Mjög ósammála	N
Allir	22	25	7	20	26	249
Selfoss	29	33	7	18	13	135
Stokkseyri	12	12	6	22	47	49
Eyrarbakki	11	21	5	26	37	38
Sandvíkurhreppur	12	25	0	0	63	8

Hér sker Selfoss sig úr hinum gömlu sveitarfélögum en 62 prósent aðspurðra á Selfossi segja að þjónustan sé sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu á meðan 31 prósent Selfyssinga eru því ósammála. Á Stokkseyri telja 69 prósent þjónustuna ekki vera sambærilega alls staðar í sveitarfélaginu en 24 prósent segja hana hins vegar vera það. Á Eyrarbakka eru 32 prósent aðspurðra á því að þjónustan sé sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu og 63 prósent segja að hún sé það ekki. Í Sandvíkurhreppi telja 37 prósent þjónustuna vera sambærilega en 63 prósent segja hana ekki vera það. Þannig er það greinilegt að rétt eftir sameiningu töldu íbúar minni sveitarfélaganna þjónustuna ekki vera sambærilega alls staðar í sveitarfélaginu en meiri hluti Selfyssinga töldu hana sambærilega.

Í töflu 13 sjáum við útkomuna úr sömu spurningu rúmum 10 árum eftir að sveitarfélögin voru sameinuð, lítum á hvort einhverjar breytingar hafa átt sér stað á viðhorfi íbúa.

**Tafla 13. Er þjónustan innan sveitarfélagsins sambærileg (2009)**

Hópur	Mjög sammála	Frekar sammála	Hvorugt	Frekar ósammála	Mjög ósammála	N
Allir	1	26	8	29	36	103
Selfoss	0	31	9	36	24	103
Stokkseyri	5	25	5	10	55	20
Eyrarbakki	0	10	5	30	55	20
Sandvíkurhreppur	0	38	12	25	25	8

<sup>80</sup> Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) Bls. 43

Hér hafa töluverðar breytingar átt sér stað frá því að Grétar framkvæmdi sína könnun, 27 prósent aðspurðra telur að þjónustan sé sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu en þessi tala var 47 prósent í könnuninni hans Grétars. 65 prósent svarenda í minni könnun telja að þjónustan sé ekki sambærileg alls staðar innan sveitarfélagsins, þessi tala var mun lægri þegar Grétar gerði sína könnun eða 46 prósent. Á þessum 10 árum sem liðin eru frá því að sveitarfélögin voru sameinuð hefur sem sagt orðið sveifla upp á tæp 20 prósent meðal þeirra sem telja þjónustu sambærilega í að finnast það ekki. Eins og áður sagði þá finnst 65 prósent aðspurðra þjónustan ekki vera sambærileg, þetta er mjög hátt hlutfall eða um það bil tveir af hverjum þremur svarendum telja það skipta máli í hvaða byggðarkjarna þú býrð upp á þjónustustig að gera. Nú skoðum við gömlu sveitarfélögin hvert fyrir sig og byrjum á því stærsta, Selfossi.

Á Selfossi segjast 31 prósent aðspurðra vera nokkuð sammála þeirri fullyrðingu að þjónustan sé sambærileg alls staðar innan sveitarfélagsins en enginn sagðist vera mjög sammála því, 9 prósent taka ekki afstöðu gagnvart þessari fullyrðingu, en 60 prósent aðspurðra á Selfossi sögðust annað hvort vera frekar eða mjög ósammála því að þjónusta væri sambærileg. Stokkseyringar virðast vera á nokkuð svipuðum nótum og Selfyssingar í þessu máli, 30 prósent aðspurðra á Stokkseyri voru mjög eða nokkuð sammála því að þjónustan væri sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu, 65 prósent þeirra Stokkseyringa sem svöruðu könnuninni voru annað hvort frekar eða mjög ósammála.

Eyrbekkingar skera sig töluvert úr miðað við hin sveitarfélögin í þessari spurningu. Aðeins 10 prósent aðspurðra Eyrbekkinga voru nokkuð samála því að þjónustan væri sambærileg alls staðar innan sveitarfélagsins, en heil 85 prósent aðspurðra Eyrbekkinga eru nokkuð eða mjög ósammála. Það virðist samkvæmt þessu vera mikil óánægja meðal Eyrbekkinga með þjónustuna sem sveitarfélagið hefur upp á að bjóða. Í Sandvíkurhreppi virðist vera sem íbúum finnst þjónustan hafa skánað frá því fyrir tíu árum, 38 prósent eru nokkuð sammála því að þjónustan sé sambærileg, á móti kom 50 prósent sem finnst sambærileg þjónusta ekki vera í boði fyrir misjafna bæjarkjarna, en fyrir tíu árum voru 67 prósent íbúa Sandvíkurhrepps þeirrar skoðunar að sambærileg þjónusta væri ekki í boði.

Það er ansi mikill munur á milli kannana á svörum við þessari spurningu. Það er sveifla upp á 39 prósent þegar heildin er skoðuð. Árið 2002 þegar fyrri könnunin var gerð voru 1 prósent fleiri þeirrar skoðunar að þjónustan væri sambærileg en núna, árið

2009, eru 38 prósent fleiri þeirrar skoðunar að þjónustan sé ekki sambærileg. Á Selfossi er ennþá meiri sveifla en það er eiginlega stórfelld breyting, eða 60 prósent sveifla milli kannana. Árið 2002 svöruðu 31 prósent fleiri á Selfossi því að þjónustan væri sambærileg en 2009 sögðu 29 prósent fleiri að þjónustan væri ekki sambærileg. Á Stokkseyri hefur þessi óánægja reyndar minnkað um 10 prósent. Óánægja eykst á Eyrarbakka um 44 prósent en minnkar í Sandvíkurhreppi um 14 prósent. Það er greinilegt að fólk er ekki alveg nægilega ánægt með þjónustustigið í jaðarbyggðum.

## 15. Fjármál sveitarfélagsins

Tafla 14. Staða sveitarfélagana fyrir sameiningu árið 1996.<sup>81</sup>

Fyrir sameiningu	Samtals	Eyrarbakkaheppur	Sandvíkurheppur	Selfossbær	Stokkseyrarheppur
<i>þús.kr</i>					
Eignir	255.003	25.650	9.448	191.579	28.326
Skuldir	(890.406)	(119.278)	(7.807)	(639.239)	(124.082)
<b>Nettó eignir/(skuldir)</b>	<b>(635.403)</b>	<b>(93.628)</b>	<b>1.641</b>	<b>(447.660)</b>	<b>(95.756)</b>
Íbúafjöldi	5.394	554	110	4.217	513
Per íbúa:	(117,8)	(169,0)	14,9	(106,2)	(186,7)

Við sameiningu stóð Sandvíkurheppur best allra sveitarfélaganna, en fjárhagsleg staða hans var jákvæð um 15 þúsund á hvern íbúa sveitarfélagsins. Á Selfossi voru skuldir á hvern íbúa 107 þúsund krónur, í Eyrarbakkaheppi voru skuldirnar 169 þúsund krónur á hvern íbúa og í Stokkseyrarheppi voru skuldirnar 186 þúsund á hvern íbúa. Það þýddi að skuldir hins nýja sveitarfélags námu að meðaltali 118 þúsund krónum á hvern íbúa.<sup>82</sup> Álagning í sveitarfélögunum var misjöfn fyrir sameiningu en var jöfnuð þegar sameiningin gekk í garð, þó var tekið tillit til mismunandi þjónustustigs í dreifbýli og þéttbýli þegar kom að fasteignaskatti. Einnig var stefnt að því að lækka kostnað á rekstri hins nýja sveitarfélags um 14 til 18 milljónir á árs grundvelli.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Kynning á sameiningu í Árborg. (1998) Bls 6

<sup>82</sup> Kynning á sameiningu í Árborg. (1998) Bls. 6

<sup>83</sup> Kynning á sameiningu í Árborg. (1998) Bls. 6

## Tafla 15. Samanburður á fjármálum sveitarfélagsins fyrir og eftir sameiningu<sup>84</sup>

Samkvæmt verðlagi hvers árs.

	Fyrir sameiningu	Eftir sameiningu
	1996	2007
	<i>þús.kr</i>	<i>þús.kr</i>
Eignir	255.003	2.165.473
Skuldir	(890.406)	(4.556.559)
<b>Nettó eignir/(skuldir)</b>	<b>(635.403)</b>	<b>(2.391.086)</b>
Íbúafjöldi	5.394	7.565
Per íbúa:	(117,8)	(316,1)
Lykiltölur:		
Eiginfjárhlutfall	0,22	0,32
Skatttekjur, % af gjöldum	1,29	0,78
Skatttekjur, % af skuldum	0,75	0,52

Tölurnar í töflunni hér að ofan eru samkvæmt verðlagi hvers árs, en ekki fast verðlag. Vísitala neysluverðs var 177,1 árið 1996 þaðan sem við fáum tölurnar fyrir sameiningu. Seinna árið sem við tökum, árið 2007, er vísitala neysluverðs 273,7.<sup>85</sup> Vísitala neysluverðs hefur hækkað um 50.1 prósent á þessum 11 árum. Þegar við reiknum tölurnar frá árinu 1996 yfir á vísitölu ársins 2007, þá verða eignir sveitarfélagana rúmar 394 milljónir og skuldinar tæpar 982 milljónir. Skuldir á hvern íbúa reiknaðar yfir á vísitölu ársins 2007 eru 182 þúsund krónur.

Þrátt fyrir að skuldir á hvern íbúa hafi hækkað um tæpan helming þá er eiginfjárstaðan betri árið 2007 en hún var hjá sveitarfélögunum fyrir sameiningu. Auknar skatttekjur sveitarfélagsins stafa af fólksfjölgun í sveitarfélaginu, en frá 1996 til 2007 var fólksfjölgun 40 prósent. Einnig hefur sveitarfélagið fengið meiri skatttekjur af fyrirtækjum. Á móti kemur að uppbyggingin á tekjunum er ekki jafn áreiðanleg þar sem skatttekjur duga ekki lengur fyrir útgjöldum, núna þurfa þau að treysta meira á utanaðkomandi tekjur.

Þegar skoðuð er prósentutala skatta af gjöldum kemur í ljós að skatttekjur dugðu fyrir meira en því sem útgjöldin námu eða 1,29 prósent, en árið 2007 dekkdu skatttekjur 78 prósent heildarútgjalda. Miðað við það að skatttekjur ná ekki að dekka meira en 78 prósent útgjalda, þá þarf sveitarfélagið að treysta meira á aðrar tekjur en skatttekjur.

<sup>84</sup> Ársreikniningur sveitarfélagsins Árborgar (2007)

<sup>85</sup> Vefsíða Hagstofu Íslands. [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)

Á þessum 11 árum frá 1996 til 2007 tífölduðust eignir sveitarfélagsins og skuldir fimmfölduðust á óbreyttu verðlagi. Helsta skýringin á þessari miklu aukningu er að sjálfsögðu fjölgun íbúa og stækkun sveitafélagsins. Einnig er það útpenslan sem góðærið skapaði, en það átti stóran þátt í eigna- og skuldastöðu á þessu 11 ára tímabili eins og sést í töflunni hér að ofan. Áhættusækni jókst mjög mikið á þessum tíma þar sem tekjustofnar hafa vaxið jafnt og örugglega og lánsfjármagn var auðfundið. Algennt er að sveitarfélög noti lánsfjármagn til framkvæmda þrátt fyrir aukið framkvæmdafé frá ríkinu.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Bjarni Jónsson, Jón Gauti Jónsson og Þröstur Sigurðsson. (1998) Bls. 145

## 16. Niðurstöður

Viðfangsefni þessarar ritgerðar var að skoða hvort íbúum minni byggðarkjarna sem sameinuðust í sveitarfélagið Árborg ásamt Selfossi finnst sem þeir sitji á hakanum þegar kemur að ákvarðanatöku og félagsmálum í hinu nýja sveitarfélagi. Bæði var skoðað viðhorf íbúa til stjórnslu og félagsþjónustu.

Á Eyrarbakka hefur óánægja aukist með öll nema eitt af þeim atriðum sem könnuð voru í ritgerðinni. Mest óánægja á Eyrarbakka er með hversu mikið þjónustan hefur þjappast saman á Selfossi en 95 prósent aðspurðra á Eyrarbakka eru þeirrar skoðunar. 90 prósent aðspurðra segja möguleika sína til að hafa áhrif hafa minnkað og 85 prósent telja þjónustu sveitarfélagsins ekki vera sambærilega í öllum byggðarfélögum. Mesti viðsnúningur á milli kannana er varðandi skólamál, en hlutfall milli þeirra sem segja skólamál hafa batnað og versnað er neikvætt upp á 48 prósent. Árið 2002 sögðu 21 prósent aðspurðra að skólamál hefðu batnað en í seinni könnuninni sagði enginn svarenda skólamál hefðu batnað. Eina spurningin þar sem Eyrarbakki var með jákvætt hlutfall var afstaða um félagsþjónustu en það var aðeins 1 prósent, en þó eru ennþá fleiri sem segja félagsþjónustu hafa versnað en batnað eftir að sameiningin átti sér stað.

Stokkseyringar koma mjög vel út úr seinni könnuninni, hlutfall ánægðra hefur hækkað í öllum spurningunum, mest hefur ánægjan aukist með félagsþjónustuna, en hún hefur aukist um 31 prósent. Í fyrri könnuninni sögðu aðeins 4 prósent þjónustuna hafa batnað en núna árið 2009 finnst 35 prósentum félagsþjónustan hafa batnað. Viðhorf til skólamála hefur líka tekið miklum breytingum á Stokkseyri. Þar eru núna 35 prósent sem segja skólamál hafa batnað. Þó svo að óánægjuhlutfallið hafi batnað mikið eru Stokkseyringar ennþá þó nokkuð neikvæðir. 60 prósent Stokkseyringa segja möguleika sinn til þess að hafa áhrif hafa minnkað. 85 prósent segja að valdið hafi þjappast of mikið saman á Selfossi, 65 prósent segja að þjónustan sé ekki sambærileg í sveitarfélaginu. Það er vissulega jákvætt fyrir sveitarfélagið að óánægjuhlutfallið fari lækkandi, þó margir séu ennþá óánægðir gæti þetta verið vísbending um að sveitarfélagið sé að gera vel á ýmsum sviðum.

Íbúar Sandvíkurhrepps, minnstu einingarinnar sem kom inn í sveitarfélagið Árborg, koma ágætlega út. Hlutfall þeirra sem segja að þjónustan hafa þjappast of mikið saman á Selfossi hefur minnkað. Íbúar Sandvíkurhrepps eru ánægðari með félagsþjónustuna. Það sem kemur verst út fyrir Árborg í skoðunum íbúa

Sandvíkurhrepps er möguleikinn til þess að hafa áhrif og aðgengi að sveitarstjórnarmönnum, en 75 prósent aðspurðra segja möguleika sína til að hafa áhrif vera verri en þeir voru fyrir sameiningu og 62 prósent segja aðgengi að kjörnum fulltrúum vera verra.

Stærsta sveitarfélagið, Selfoss kemur eins og við var að búast best út úr þessari könnun. Selfyssingar virðast vera ánægðir með félags- og skólamál en rúmlega 40 prósent segja þessa hluti hafa batnað eftir að sveitarfélögin voru sameinuð. Í stjórnsýsluhlutanum segir mikill meirihluti sig hafa svipað aðgengi að kjörnum fulltrúum og þeir höfðu fyrir sameiningu, eða 75 prósent. Yfir helmingur, 54 prósent, segja sig hafa jafn mikla möguleika á að hafa áhrif nú og fyrir sameiningu. Selfyssingar eru eina sveitarfélagið sem segja að valdið hafi ekki þjappast í of miklum mæli saman á Selfossi eða 53 prósent. Það eina sem Selfyssingar eru neikvæðir gagnvart er að þeim finnst þjónustan ekki vera sambærileg alls staðar í sveitarfélaginu.

Þessar niðurstöður sýna að jaðarbyggðinar telja sig sitja á hakanum bæði þegar kemur að félagsþjónustu og stjórnsýslu. Selfoss er eina byggðarfélagið sem kemur út úr þessari könnun með jákvætt viðhorf, en minni byggðarfélögin eru óánægð með samþjöppun valds og lélegt aðgengi að kjörnum fulltrúum. Sameining sveitarfélaga er mikilvæg fyrir framfarir í sveitarstjórnarmálum á Íslandi og stuðlar að því að sveitarfélög geti tekið að sér stærri verkefni. Hvað varðar sýn jaðarbyggða virðist margt benda til þess að sameining sé ekki góð fyrir þær. Ég hef sýnt fram á að sameining hefur góð áhrif fyrir kjarnabyggðina en jaðarbyggðinar virðast sitja á hakanum. Það kemur heim og saman við þá kenningu sem ég kom með í byrjun ritgerðarinnar, hvort íbúar jaðarbyggðana í sveitarfélaginu Árborg myndist þeir sitja á hakanum þegar kemur að félagsþjónustu og stjórnsýslu, og hvort of mikið sé einblínt á Selfoss í sveitarfélaginu.

## Heimildarskrá

- Bjarni Jónsson, Jón Gauti Jónsson og Þröstur Sigurðsson. (1998) *Rekstur og stjórnun sveitarfélaga*. Rekstur og Ráðgjöf ehf. Reykjavík
- Dahl, Robert A. og Tufte, Edward. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford California: Stanford University Press.
- Félagsmálaráðuneytið (1991) *Skipting landsins í sveitarfélög 1, tillögur og greinagerðir*. Félagsmálaráðuneytið.
- Félagsmálaráðuneytið (1991) *Skipting landsins í sveitarfélög 2, Skýrsla um einstaka landshluta*. Félagsmálaráðuneytið.
- Félagsmálaráðuneytið (1992) *Aukið hlutverk sveitarfélaga, áfangaskýrsla sveitarfélaganefndar. Tillögur um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, tekjustofna sveitarfélaga, aðgerðir ríkisvaldsins*. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík
- Félagsmálaráðuneytið (1993) *Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar*. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík
- Félagsmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga (2005) *Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins loka tillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga*. Útg. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík
- Grétar Þór Eypórsson (1998) *Kommunindelningsspolitik i Island*. Cefos. Gautaborg
- Grétar Þór Eypórsson (2002) *Vel heppnuð sameining er mikilvæg byggðaaðgerð*. Í Sveitarstjórnarmál 2002:2
- Grétar Þór Eypórsson. (2002) *Sameining sveitarfélaga - áhrif og afleiðingar, rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri. Akureyri
- Grétar Þór Eypórsson. (2003). *Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum: Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Í Afmæliskeðja til Háskóla Íslands. Akureyri: Hólar*.
- Grétar Þór Eypórsson. (2005) *Viðhorf til sameiningar sveitarfélaga*. Félagsvísinda stofnun Háskóla Íslands. Reykjavík
- Grétar Zophaniusson. (2009) Munnleg heimild.
- Guðmundur Kristinsson (1995) *Saga Selfoss 2. Bindi frá 1930 til 1960* Selfoskaupstaður
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2002) *Staðbundin stjórnarmál. Markmið og árangur sveitarfélaga*. Háskólaútgáfan. Reykjavík

- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007) *Íslenska stjórnkerfið*. Háskólaútgáfan. Reykjavík  
Hagstofa Íslands. Sjá heimasíðu [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)
- Ingunn H. Bjarnadóttir og Róbert Ragnarsson. (2005) *Áhrif sameiningar á þátt  
kvenna í sveitarstjórnnum*. Í Sveitarstjórnarmál 2005:7
- Lagasafn háskóla Íslands (2007) Íslensk lög 1. júní 2007 Háskóli Íslands. Reykjavík
- Lýður Björnsson. (1979) *Saga sveitarstjórnar á Íslandi síðara bindi*. Almenna  
bókafélagið. Reykjavík
- Sigfús Jónsson (1992) *Tillögur sveitarfélaga nefndar*. Í sveitarstjórnarmál 1992:5
- Sigfús Jónsson (1992) *Stjórnun sveitarfélag*. Samband íslenskra sveitarfélaga, 13.  
fræðslurit
- Sveitarfélagið Árborg. (2008) *Afmælisrit 1998-2008*. Árborg
- Sveitarfélagið Árborg. (2007) *Ársreikningur sveitarfélagsins Árborg 2007*. Árborg.
- Sveitarfélagið Árborg (1998) *Kynning á sameiningu í Árborg*.
- Sveitarfélagið Árborg : Sjá heimasíðu [www.arborg.is](http://www.arborg.is)
- Sveitarstjórnarmál. (1996-2008)
- Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson. (1996) *Merk tímamót* Ísveitarstjórnarmál 1996:2
- Þórður Skúlason. (2003) *Sveitarfélögin verði heildstæð atvinnu og þjónustusvæði*. Í  
Sveitarstjórnarmál 2003:5