

Átak um eflingu sveitarstjórnarstigsins
Lokatillögur nefndar um sameiningu sveitarfélaga

Félagsmálaráðuneytið

Mars 2005: 1

ISBN: 9979-868-47-3

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Inngangur	6
<i>Aðferð</i> 6	
Markmið sameiningarnefndar	9
<i>Heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði</i> 9	
<i>Öflugri sveitarfélög</i> 9	
<i>Faglegri stjórnslá</i> 11	
<i>Helsti ávinningur af sameiningu sveitarfélaga</i> 13	
<i>Samgöngur</i> 15	
Tillögur sameiningarnefndar	16
Vesturland	16
<i>Borgarfjörður sunnan Skarðsheiðar</i> 17	
<i>Borgarfjörður norðan Skarðsheiðar</i> 17	
<i>Snæfellsnes</i> 18	
<i>Dalásýsla og Austur-Barðastrandarsýsla</i> 20	
Vestfirðir	23
<i>Vestur-Barðastrandarsýsla</i> 24	
<i>Norðanverðir Vestfirðir</i> 24	
<i>Strandasýsla</i> 26	
Norðurland vestra	28
<i>Vestur-Húnavatnssýsla, Strandasýsla</i> 28	
<i>Austur-Húnavatnssýsla</i> 30	
<i>Skagafjörður</i> 31	
Norðurland eystra	33
<i>Eyjafjörður og nágrenni</i> 34	
<i>Suður-Þingeyjarsýsla og Norður-Þingeyjarsýsla</i> 36	
Austurland	40
<i>Norðursvæði Austurlands</i> 41	
<i>Miðsvæði Austurlands</i> 43	
<i>Suðursvæði Austurlands</i> 44	
Suðurland	47
<i>Árnessýsla, Árborgarsvæði</i> 48	
<i>Uppsveitir Árnessýslu</i> 49	
<i>Rangárvallasýsla</i> 50	
<i>Vestur-Skaftafellssýsla</i> 51	
Höfuðborgarsvæðið og Reykjanes	53
<i>Suðurnes</i> 53	
<i>Höfuðborgarsvæðið</i> 56	
Samantekt	59
Ferill sameiningartillagna	60
<i>Undirbúningur og aðferð við sameiningarkosningar.</i> 60	
<i>Samþykkt sameiningar</i> 60	
Lokaorð	61
Myndir og töflur	62
Heimildalisti	63

Útdráttur

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir tillögum nefndar um sameiningu sveitarfélaga sem eiga rætur að rekja til samstarfsverkefnis Sambands íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneytisins um eflingu sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Í ágúst 2003 var skipuð verkefnisstjórn til að hafa yfirumsjón með verkefninu og leggja fram tillögur um breytingar á verkaskiptingu hins opinbera. Þær tillögur voru lagðar fyrir ríkisstjórn í apríl 2004. Í desember 2003 skipaði félagsmálaráðherra sérstaka sameiningarnefnd sem skyldi leggja fram tillögur um breytingar á sveitarfélagaskipan með hliðsjón af breytingum á verkaskiptingu hins opinbera með það að markmiði að hvert sveitarfélag myndi heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði.

Við undirbúning tillögugerðar sinnar sendi nefndin öllum sveitarfélögum og landshlutasamtökum bréf þar sem óskað var samstarfs um vinnslu tillagnanna. Landshlutasamtökunum var auk þess sendur gátlisti yfir upplýsingar sem samtökin voru beðin að aðstoða nefndina við að afla. Þar voru tiltekin ýmis atriði er snerta lýðfræðilega þætti svæðisins og stjórnsýslu einstakra sveitarfélaga, m.a. um samvinnu þeirra. Auk þess hélt nefndin 17 samráðsfundi með sveitarstjórnarmönnum vítt og breitt um landið.

Í september síðastliðnum lagði nefndin fyrstu tillögur sínar um sameiningu sveitarfélaga fram til umsagnar sveitarstjórna og íbúa. Lagði nefndin til að kosið yrði um sameiningu sveitarfélaga í 80 af 103 sveitarfélögum hér á landi þann 23. apríl 2005. Sveitarstjórnnum og íbúum var gefinn tveggja mánaða umsagnarfrestur sem rann út þann 1. desember síðastliðinn.

Nefndinni bárust 96 umsagnir frá íbúum, sveitarfélögum og landshlutasamtökum. Auk þess átti nefndin fundi með sveitarstjórnnum 14 sveitarfélaga þar sem tillögur sameiningarnefndar voru ræddar. Að teknu tilliti til þeirra umsagna sem nefndinni hafa borist leggur nefndin nú fram sínar lokatillögur, en um þær verða greidd atkvæði í almennum atkvæðagreiðslum sem fram fara laugardaginn 8. október 2005, í stað 23. apríl nk., eins og gert var ráð fyrir í fyrstu tillögum nefndarinnar.

Samstarfsnefnd á hverju svæði verður þó heimilt að láta atkvæðagreiðsluna fara fram fyrir ef það er mat nefndarinnar að sameiningartillaga muni hljóta næga kynningu meðal íbúa fyrir kjördaginn. Skal samstarfsnefndin kynna félagsmálaráðuneytinu þá ákvörðun sína svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 20. maí 2005.

Ein undantekning er þó heimiluð, þ.e.a.s. að atkvæðagreiðsla um sameiningu Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar, Hvítársíðuhrepps, Kolbeinsstaðahrepps og Skorradalshrepps fari fram þann dag sem samstarfsnefnd kjörin af sveitarstjórnnum þessara sveitarfélaga hefur þegar ákveðið.

Ástæða þess að kjördegi hefur verið breytt er fyrst og fremst sú að það tók lengri tíma en gert var ráð fyrir í upphafi að ná samkomulagi um breytingar á tekjustofnum sveitarfélaga. Því varð töf á því að sameiningarnefnd gæti formlega samþykkt tillögur sínar. Þykir því ljóst að almennt sé ekki nægur tími til að hefja nú kynningu á

sameiningartillögunum og ljúka ítarlegri umfjöllun um þær í sveitarfélögum í tæka tíð fyrir kjördaginn 23. apríl næstkomandi. Með því að afla lagaheimildar fyrir kjördegi að hausti telur sameiningarnefnd að komið sé til móts við óskir margra sveitarfélaga um aukinn tíma til undirbúnings fyrir sameiningarkosningar.

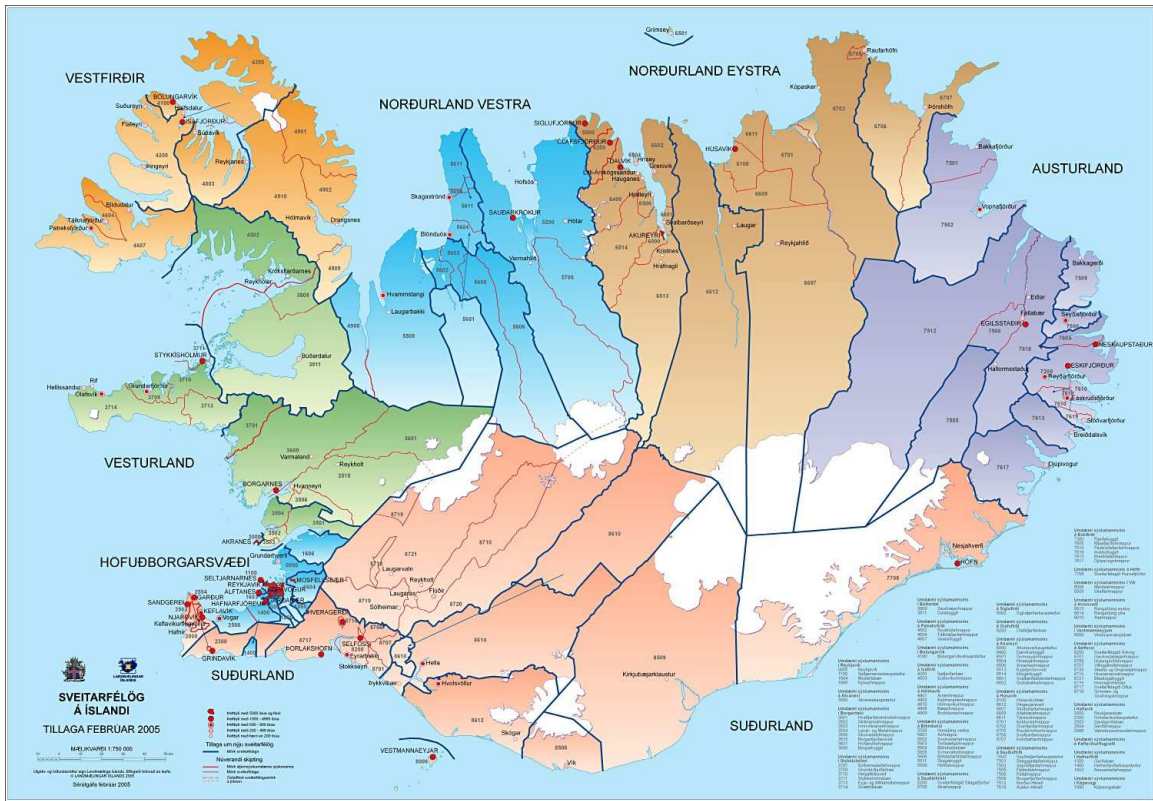
Nefndin leggur til að greidd verði atkvæði í 66 sveitarfélögum. Hljóti allar tillögur nefndarinnar brautargengi í atkvæðagreiðslum verða sveitarfélögin í landinu 46 er sameiningarnar taka gildi í kjölfar sveitarstjórnarkosninga vorið 2006, í stað 95 að óbreyttu.

Þær breytingar sem nefndin leggur til á sveitarfélagaskipan á Íslandi eru til þess fallnar að efla sveitarstjórnarstigið og gera sveitarfélögin reiðubúin til að taka við nýjum velferðarverkefnum eftir því sem menn telja skynsamlegt að undangenginni faglegri skoðun og lýðræðislegri umræðu. Í langflestum tilvikum ná hin nýju sveitarfélög yfir heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði. Nokkrar undantekningar er þar á, fyrst og fremst á mjög dreifbýlum svæðum og á þeim svæðum þar sem sameiningarviðræður milli sveitarfélaga voru hafnar áður en nefndin hóf vinnu við sínar tillögur eða þar sem nýlega hefur verið kosið til sameiningar.

Tillögur sameiningarnefndar eru bindandi að því leyti að íbúar munu greiða um þær atkvæði í samræmi við bráðabirgðaákvæði við sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, með síðari breytingum, sem samþykkt voru á Alþingi 26. maí 2004.

Í bráðabirgðaákvæðinu segir meðal annars að þær sveitarstjórnir sem sameiningartillaga varðar skuli hver tilnefna tvo fulltrúa í samstarfsnefnd sem annast undirbúning atkvæðagreiðslu um tillöguna og gerð kynningarefnis um áhrif hugsanlegrar sameiningar.

Ljóst er að landfræðilegar og félagslegar aðstæður eru mjög mismunandi milli landsvæða og taka tillögur nefndarinnar mið af þeim. Samanburður á sameiningartillögum milli þéttbýlla og dreifbýlla svæða getur verið hæginn. Varað er við því að draga ályktanir út frá samanburði á mannfjöldatölum án þess að þær séu skoðaðar í samhengi við landfræðilegar og félagslegar aðstæður á hverjum stað.



Mynd 1. Tillögur sameiningarnefndar um breytta sveitarfélágaskipan.

Öll kort í skýrslu þessari eru birt með góðfúslegu leyfi Landmælinga Íslands©.

Inngangur

Í desember 2003 skipaði félagsmálaráðherra verkefnisstjórn um eflingu sveitarstjórnarstigsins og sameiningu sveitarfélaga.

Hlutverk verkefnisstjórnarinnar er:

- að hafa yfirumsjón með starfi nefndar um sameiningu sveitarfélaga og nefndar um aðlögun tekjustofna sveitarfélaga að nýrri sveitarfélagaskipan,
- að tryggja nauðsynlegt upplýsingastreymi milli þessara verkefna og
- að leggja fram tillögur til ráðherra um breytingar á sveitarfélagaskipan og tekjustofnum sveitarfélaga á grundvelli þess sem nefndirnar leggja til, hvor um sig.

Í verkefnisstjórnina voru skipuð Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson, formaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, Arnbjörg Sveinsdóttir alþingismaður og Hjálmar Árnason alþingismaður sem var skipaður formaður verkefnisstjórnarinnar.

Í sama mánuði skipaði félagsmálaráðherra sameiningarnefnd sem starfar undir og með verkefnisstjórn. Nefndin skal samkvæmt erindisbréfi leggja fram tillögu um breytta sveitarfélagaskipan með það að markmiði að hvert sveitarfélag verði heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði.

Við gerð tillagna sinna skal nefndin hafa hliðsjón af sjónarmiðum hlutaðeigandi sveitarstjórna, landshlutasamtaka og landfræðilegum og félagslegum aðstæðum. Nefndin skal í kjölfarið kynna sveitarstjórnnum og samtökum þeirra tillögur sínar og veita nauðsynlega ráðgjöf um meðferð tillagnanna, þ.á m. um undirbúning og framkvæmd atkvæðagreiðslu um þær. Nefndin hefur enn fremur umboð til að leggja fram tillögur um breytingar á sveitarstjórnarlögum er miði að því að efla lýðræði í sveitarfélögum.

Fulltrúar í sameiningarnefndinni voru í upphafi Elín R. Líndal, oddviti Húnaþings vestra, Helga Halldórsdóttir, forseti bæjarstjórnar Borgarbyggðar, Smári Geirsson, forseti bæjarstjórnar Fjarðabyggðar, Magnús Stefánsson alþingismaður, Guðjón Hjörleifsson alþingismaður, Margrét Frímansdóttir alþingismaður og Guðjón Bragason skrifstofustjóri sem var formaður. Þann 10. febrúar 2004 tók Bryndís Hlöðversdóttir alþingismaður sæti Margrétar Frímansdóttur í nefndinni og þann 14. október 2004 var Ragnhildur Arnljótsdóttir, ráðuneytisstjóri í félagsmálaráðuneytinu, skipuð formaður nefndarinnar í stað Guðjóns Bragasonar. Auk þess hafa varamennirnir Einar Már Sigurðarson alþingismaður og Sigurður Jónsson, bæjarstjóri í Garði, tekið þátt í störfum nefndarinnar.

Aðferð

Á fyrsta fundi nefndarinnar kynnti formaður nefndarinnar markmið og hlutverk nefndarinnar samkvæmt erindisbréfi, en auk þess að leggja fram tillögur um breytingar á sveitarfélagaskipan var nefndinni ætlað að leggja fram tillögur um aðferðafræði við vinnslu og kosningar um sameiningartillögur, þ.á m. um framkvæmd kosninga.

Á fyrstu fundum nefndarinnar var rætt um aðferðafræði við vinnslu tillagna og tilhögun samráðs við sveitarstjórnarmenn, auk aðferðafræði við kosningar um sameiningartillögur. Fyrsta verk nefndarinnar var að leggja fyrir verkefnisstjórn tillögu um breytingar á gildandi reglum um sameiningarkosningar eins og þeim er lýst í sveitarstjórnarlögum.

Nefndin ákvað að leggja höfuðáherslu á að hafa mikið og gott samráð við sveitarstjórnarmenn við vinnslu tillagnanna, meðal annars með því að heimsækja sveitarstjórnarmenn um land allt. Ákveðið var að nefndin heimsækti tiltekin svæði að eigin frumkvæði, auk þess að verða við óskum sveitarstjórnarmanna um fundi með nefndinni. Í aðdraganda fyrstu tillagna nefndarinnar hélt hún 17 samráðsfundi víðs vegar um landið, en samtals mættu um 350 sveitarstjórnarmenn og framkvæmdastjórar sveitarfélaga á fundina.

Samráðsfundir voru haldnir á eftirtöldum stöðum:

Akureyri Með sveitarstjórnarmönnum úr Eyjafirði og nágrenni	Stykkishólmur Með sveitarstjórnarmönnum úr Snæfellsnes- og Hnappadalssýslu
Hrafnagil Með sveitarstjórnarmönnum úr nágrennasveitarfélögum Akureyrar	Reyðarfjörður Með sveitarstjórnarmönnum af miðfjörðum Austfjarða
Mývatnssveit Með sveitarstjórnarmönnum úr Suður- Þingeyjarsýslu	Vopnafjörður Með sveitarstjórnarmönnum úr Vopnafjarðarhreppi og Skeggjastaðahreppi
Þórs höfn Með sveitarstjórnarmönnum úr Norður- Þingeyjarsýslu, Skeggjastaðahreppi og Vopnafjarðarhreppi	Breiðdalsvík Með sveitarstjórnarmönnum úr Djúpavogshreppi og Breiðdalshreppi
Patreksfjörður Með sveitarstjórnarmönnum úr Vestur- Barðastrandarsýslu	Hveragerði Með sveitarstjórnarmönnum úr Ölfusi og Flóa
Hólmavík Með sveitarstjórnarmönnum úr Strandarsýslu	Vík í Mýrdal Með sveitarstjórnarmönnum úr Rangarvallasýslu og Vestur- Skaftafellssýslu
Króksfjarðarnes Með sveitarstjórnarmönnum úr Dalasýslu og Reykhólahreppi	Flúðir Með sveitarstjórnarmönnum úr uppsveitum Ármessýslu
Innri Akraneshreppur Með sveitarstjórnarmönnum úr Borgarfirði sunnan Skarðsheiðar	Grindavík Með sveitarstjórnarmönnum af Suðurnesjum
	Mosfellsbær Með sveitarstjórnarmönnum úr Reykjavík, Kjósarhreppi og Mosfellsbæ

Tafla 1. Samráðsfundir sameiningarnefndar.

Verkefnisstjórn um eflingu sveitarstjórnarstigsins hélt einnig níu kynningarfundum um verkefnið og átti sameiningarnefnd fulltrúa á öllum fundunum.

Nefndin sendi sveitarstjórnnum og landshlutasamtökum tvö bréf, annars vegar með ósk um samstarf við vinnslu sameiningartillagna og hins vegar með ósk um aðstoð við upplýsingaöflun. Nefndin fékk mjög góð viðbrögð og bærust henni sex greinargerðir frá landshlutasamtökum og bréf frá 15 sveitarstjórnnum með ábendingum og athugasemdum.

Eftirtalin landshlutasamtök sendu nefndinni greinargerð:

- Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi
- Fjórðungssamband Vestfirðinga
- Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra
- Eyþing
- Samband sveitarfélaga á Austurlandi
- Samtök sunnlenskra sveitarfélaga

Eftirtalin sveitarfélög og samtök sendu nefndinni bréf með ábendingum og athugasemdum í aðdraganda fyrstu tillagna:

Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Sandgerðisbær, Sveitarfélagið Garður, Vatnsleysustrandarhreppur, Blönduóssbær, Akureyrarkaupstaður, Eyjafjarðarsveit, Þingeyjarsveit, Þórshafnarhreppur, Austurbyggð, Austur-Hérað, Grímsnes- og Grafningshreppur, Mýrdalshreppur, Bláskógabyggð og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Eins og áður segir bárust nefndinni 96 umsagnir um fyrstu tillögur nefndarinnar, sem kynntar voru í september 2004, og hélt nefndin fundi með þeim 14 sveitarfélögum sem þess óskuðu. Auk þess sátu fulltrúar nefndarinnar fundi landshlutasamtaka sveitarfélaga og kynntu tillögurnar væri þess óskað.

Markmið sameiningarnefndar

Yfirmarkmið átaks um eflingu sveitarstjórnarstigsins er að sveitarfélög myndi heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði, séu nægilega burðug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum sveitarfélaga án samvinnu við önnur sveitarfélög og geti sinnt stjórnslu á faglegan hátt.

Heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði

Almennt er talið að atvinnusvæði séu minni en þjónustusvæði, þ.e. fólk er reiðubúið að ferðast lengra eftir þjónustu en eftir atvinnu. Á Íslandi hefur oft verið miðað við að stærð atvinnusvæðis afmarkist af vegalengd sem svarar til um 30 mínútna aksturs milli heimilis og vinnu.¹ Erlendis er oft miðað við vegalengdir sem samsvara einnar klukkustundar akstri milli heimilis og vinnu.² Á Íslandi er oftast ekki hentugt að miða við landfræðilegar aðstæður, svo sem fjöll og firði, og möguleika á samgöngum allt árið, við þessa nálgun. Ef tekið er mið af verkefnum sveitarfélaga er enn fremur eðlilegt að líta til annars vegar fjarlægðar milli heimilis og grunnskóla og hins vegar fjarlægðar frá heimili til stjórnslu. Af þessu má sjá að erfitt getur reynst að skilgreina af nákvæmni hvað felst í hugtakinu.

Nefndin hefur sett fram nokkur viðmið um atvinnu- og þjónustusvæði og eru þau að mestu í samræmi við þau viðmið sem sett voru fram af sveitarfélaganefnd sem skipuð var af þáv. félagsmálaráðherra árið 1992. Með því að ganga út frá þeim viðmiðum telur nefndin að ákveðinn samhljómur sé tryggður milli átaks um eflingu sveitarstjórnarstigsins og þess átaks til sameiningar sveitarfélaga sem sett var af stað árið 1992.

Tillögur nefndarinnar miða að því að hvert sveitarfélag uppfylli eftirtalin skilyrði:

- myndi heildstætt þjónustu- og atvinnusvæði út frá sókn íbúanna til atvinnu og þjónustu. Þó skal að jafnaði miða við að sveitarfélög nái ekki yfir stærra landsvæði en svo að 90 af hundraði íbúanna séu innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá þjónustukjarna sveitarfélagsins eða grunnskóla og
- spanni ekki stærra svæði en svo að það geti myndað heildstætt samfélag þannig að þéttbýli og sveitir umhverfis það séu í sama sveitarfélagi og samgöngur innan sveitarfélagsins séu greiðar.

Öflugri sveitarfélög

Tengt markmiðinu um að sveitarfélög myndi heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði er markmiðið um að sveitarfélög séu nægilega öflugar einingar til að sinna lögbundnum verkefnum sveitarfélaga og uppfylla óskir íbúanna og atvinnulífs til framtíðar. Samfélagsgerðin á Íslandi og raunar í heiminum öllum hefur breyst mikið undanfarna áratugi. Nýjar kynslóðir eru að vaxa úr grasi sem eru ekki eins bundnar fæðingar- eða uppeldisstað við val á vinnu og búsetu og áður tíðkaðist. Sú staðreynd hefur leitt til mikillar samkeppni um fólk og fyrirtæki því ekkert svæði, ekkert sveitarfélag og ekkert ríki getur lengur treyst því að íbúarnir og atvinnulífið haldi tryggð við svæðið um aldur og ævi. Upp er komin sú staða að þau sveitarfélög sem best geta uppfyllt óskir og þarfir

¹ Grétar Þór Eyþórsson o.fl. 2001. Áhrif samgöngubóta á byggðapróun. RHA fyrir Byggðastofnun.

² Sjá til dæmis Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sveinn Agnarsson. 2002. Byggðir og búseta. Þéttbýlismyndun á Íslandi. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Íbúanna og atvinnulífsins hafa betur í þeim skilningi að þar verður mestur vöxtur. Íslenska sveitarstjórnarkerfið hefur ekki aðlagast breyttum aðstæðum nógu hratt og á það ekki síst við um þau sveitarfélög sem byggja afkomu sína á frumvinnslugreinum landbúnaðar og fiskvinnslu. Fjölmennari og öflugri sveitarfélög sem bjóða upp á fjölbreytta atvinnu og þjónustu eru líklegri en önnur til að geta tekið þátt í samkeppninni um fólk og fyrirtæki til framtíðar.

Á hinum Norðurlöndunum og Englandi var brugðist við þessum breytingum fyrir 30–40 árum síðan þegar sveitarfélögum var fækkað stórlega. Sem dæmi má nefna að árið 1970 var sveitarfélögum í Danmörku fækkað úr 1.365 í 275 og ömtum fækkað úr 25 í 14. Í Svíþjóð var sveitarfélögunum fækkað árið 1952 úr 2.498 í 1.037 og aftur árið 1974 í 278. Allar þessar breytingar áttu sér stað á grundvelli laga en ekki í frjálsra sameininga eins og tíðkast á Íslandi. Enn er unnið að fækkun og stækkun sveitarfélaga á Norðurlöndunum. Í Danmörku hefur ríkisstjórnin nýverið lagt til að ömtum verði fækkað í fimm og að ekkert sveitarfélag hafi færri en 20.000 íbúa, sem mun þýða að sveitarfélögin þar í landi verði u.þ.b. 100 árið 2007.

Eitt helsta verkefni sveitarfélaga er að veita tiltekna samfélagsþjónustu sem íbúarnir hafa komist að samkomulagi um að veita beri í nærsamfélaginu. Þjónusta sveitarfélaga hefur tekið miklum breytingum í gegnum tíðina, frá því að vera váttrygging á þjóðveldisöld, til fátækraframfærslu á miðöldum og loks til almennrar velferðarþjónustu og hagsmunagæslu á 21. öldinni. Þar sem sveitarfélög eru til fyrir íbúana og er ætlað að sinna ákveðnum verkefnum í þeirra umboði er rökrétt að ætla þeim að vera nægilega öflug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum sínum. Í dag eru helstu verkefni sveitarfélaga á sviði fræðslumála og félagsþjónustu og því er eðlilegt að miða við að sveitarfélög skuli vera nægilega öflug til að sinna þeim verkefnum.

Upplýsingar nefndarinnar um tilhögun rekstrar grunnskóla hafa gefið vísbendingar um að grunnskóli með 100 nemendur í 1.–10. bekk krefjist að lágmarki 550 manna þjónustusvæðis. Slíkt þjónustusvæði er að líkindum á mörkum þess að vera nógu stórt til að geta tryggt eðlilega nýliðun í grunnskólanum til framtíðar og veltur það fyrst og fremst á aldurssamsetningu íbúanna. Grunnskóli með 200 nemendur í 1.–10. bekk, eða eina bekkjardeild í árgangi, krefst að lágmarki 1.000 manna þjónustusvæðis, meðan grunnskóli með milli 400 og 500 nemendur í 1.–10. bekk og tvær bekkjardeildir í árgangi krefst að lágmarki 2.000 manna þjónustusvæðis. Þessar tölur eru settar fram með þeim fyrirvara að ekki er tekið tillit til dreifingar byggðar eða fjölda kennslustaða.

Annað meginverkefni sveitarfélaga er að veita íbúum félagslega þjónustu. Því telur nefndin eðlilegt að miða við að hvert sveitarfélag sé nægilega stórt til að geta staðið faglega að félagsþjónustu, meðal annars með því að ráða til sín félagsráðgjafa. Vísar nefndin í því sambandi til barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en þar er tiltekið að lágmarksíbúafjöldi að baki barnaverndarnefnd skuli vera 1.500 íbúar. Í athugasemdum við frumvarp til þeirra laga er vísað til þess að fámenn sveitarfélög hafi ekki bolmagn til að sinna raunhæfu barnaverndarstarfi, bæði vegna fjárskorts og vegna þess að þekking, þjálfun og reynsla fæst ekki þar sem fá mál eru til meðferðar á löngu tímabili.

Athuganir nefndarinnar á félagsþjónustu sveitarfélaga sýna að fá sveitarfélög með færri en 1.500 íbúa hafa félagsráðgjafa í fullu starfi. Frá faglegu sjónarhorni væri æskilegt að félagsráðgjafi væri ekki einyrki, heldur hefði hann aðgang að öðru fagfólki, en mjög mörg sveitarfélög með fleiri en 2.500 íbúa hafa tvo eða fleiri starfsmenn í félagsþjónustu. Til þess að geta boðið upp á faglega félagsþjónustu má sveitarfélag samkvæmt þessu helst ekki hafa færri en 1.500 íbúa, en æskilegt væri að það hefði ekki færri 2.500 íbúa.

Tillögur verkefnisstjórnar um breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga hafa verið ræddar í ríkisstjórn, en ekki hefur á þessu stigi verið tekin ákvörðun um flutning verkefna enda var ekki gert ráð fyrir því í upphaflegri tímaáætlun verkefnisins um eflingu sveitarstjórnarstigsins að ákvarðanir þar að lútandi lægju fyrir fyrir en á haustdögum 2005.

Helstu verkefni sem eru til skoðunar eru nærþjónustuverkefni á sviði heilbrigðis- og öldrunarþjónustu, málefni fatlaðra. Þessir málaflokkar eru þess eðlis að tiltölulega stórar stjórnsýslueiningar þarf til þess að þeim verði sinnt á faglegan og hagkvæman hátt.

Til marks um framangreint hefur nefnd, sem skipuð er af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til að leggja fram breytingar á lögum um heilbrigðisþjónustu, unnið að gerð tillagna um breytingar á skiptingu landsins í heilbrigðisumdæmi. Nefndin hefur ekki skilað tillögum en þær sameiningar heilbrigðisstofnana sem hafa farið fram hingað til á Suðurlandi og Austurlandi gefa vísbendingar um að heilbrigðisumdæmin verði ekki fleiri en tíu í framtíðinni.³

Þá má nefna að árið 1997 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að meta fjárhagsleg áhrif yfirtöku sveitarfélaga á þjónustu við fatlaða og gera tillögu um fjármögnunarleiðir. Sú nefnd skilaði af sér ítarlegri skýrslu í október árið 2000. Í skýrslunni koma fram vísbendingar um að þjónustusvæði fyrir málefni fatlaðra megi ekki vera minni en svo að þau telji 6.000 íbúa. Auk þess er bent á að fámennasta þjónustusvæði svæðisskrifstofu um málefni fatlaðra í dag séu Vestfirðir með um 8.000 íbúa.

Af framangreindu er ljóst að það er forsenda þess að unnt verði að flytja verkefni frá ríki til sveitarfélaga að fámenn sveitarfélög sameinist í öflugri stjórnsýslueiningar. Í dag er 101 sveitarfélag á Íslandi (95 þegar samþykktar sameiningar öðlast gildi árið 2006) en þeim hefur fækkað um 103 síðan árið 1990. Samt sem áður er enn um helmingur sveitarfélaga á Íslandi með færri en 500 íbúa og þar búa einungis 3% þjóðarinnar.

Faglegri stjórnsýsla

Auk þess að veita tiltekna þjónustu að kröfu löggjafans og íbúa eru sveitarfélög staðbundnar stjórnsýslueiningar sem veitt er forstaða af sveitarstjórn sem kjörin er af íbúum með ákveðnu millibili. Sveitarstjórnir eru með öðrum orðum stjórnvöld sem þurfa að geta tekið ákvarðanir sem varða nærsamfélagið innan þess ramma sem stjórnvöldum er ætlaður, meðal annars samkvæmt stjórnsýslulögum. Því er eðlilegt að miða við að sveitarfélag geti starfrækt tiltekna lágmarksstjórnsýslu til þess að meðhöndla faglega þau mál sem berast til afgreiðslu.

³ Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. 2004. Áfangaskýrsla nefndar um flutning verkefna á sviði heilbrigðismála frá ríki til sveitarfélaga.

Sameiningarnefndin hefur sett sér ákveðin viðmið varðandi getu sveitarfélaga til að sinna lögbundnum verkefnum og uppfylla óskir íbúanna til framtíðar og telur nefndin eðlilegt að sveitarfélög sem eiga í samvinnu sín á milli um lögbundin verkefni sameinist, ekki síst þegar samvinnan er á sviði grunnþjónustu sveitarfélaga. Viðmiðunum er raðað frá því sem skemmst gengur og gæti talist lágmark miðað við núverandi aðstæður, til þess sem lengst gengur og er í einhverjum tilvikum um langtímamarkmið að ræða.

Tillögur nefndarinnar miða að því að hvert sveitarfélag geti:

- staðið faglega að stjórnslu og ráðið framkvæmdastjóra,
- rekið faglegan grunnskóla með eðlilega nýliðun. Á þessu geta verið undantekningar vegna landfræðilegra og félagslegra aðstæðna, svo sem þar sem vegalengdir eða aksturstími frá heimili til skóla eru lengri en sem svarar til 30 mínútna akstri,
- staðið faglega að félagsþjónustu, m. a. með því að ráða til sín félagsráðgjafa,⁴
- staðið faglega að málefnum fatlaðra, og
- staðið faglega að rekstri heilbrigðisþjónustu.

Til þess að náð verði fram öllum framangreindum markmiðum þurfa í einhverjum tilvikum að eiga sér stað víðtækari sameiningar en kveðið er á um í tillögum nefndarinnar. Í einstaka tilvikum ráðast tillögurnar af landfræðilegum aðstæðum, svo sem fjarlægðum eða mjög erfiðum samgöngum. Einnig verður að hafa í huga að greidd verða atkvæði um tillögur nefndarinnar í frjálsum kosningum og takmarkast tillögurnar af því hvað nefndin telur raunhæft að leggja til við núverandi aðstæður. Nefndin leggur hirka áherslu á þá staðreynd að nýlegar skoðanakannanir staðfesta að umtalsverður meiri hluti almennings hér á landi er hlynntur sameiningum sveitarfélaga eða 65–70 %. Í því ljósi telur nefndin æskilegt að íbúum á sem flestum svæðum sé gefinn kostur á að tjá skoðun sína í lýðræðislegum atkvæðagreiðslum. Þá gerir nefndin ráð fyrir því að þær tillögur sem hér er lagt til að kosið verði um séu hugsanlega skref í átt að frekari sameiningum í framtíðinni og þróun á lengri leið til enn frekari eflingar sveitarstjórnarstigins hér á landi.

Nefndin vill taka fram að þar sem starfandi voru samstarfsnefndir um sameiningu tiltekinna sveitarfélaga við upphaf verkefnisins hefur nefndin ákveðið að leggja ekki fram ítarlegri tillögur en hafa verið til umræðu á vettvangi samstarfsnefndarinnar, nema að höfðu samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir. Auk þess tekur nefndin sérstakt tillit til þess ef sveitarfélög hafa verið sameinuð á síðustu fjórum árum þar sem eðli málsins samkvæmt verður að ætla tiltekinn tíma til þess að vinna að breytingum í kjölfar sameininga.

⁴ Nefndin vísar í því sambandi til barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en þar er tiltekið að lágmarksíbúafjöldi að baki hverri barnaverndarnefnd skuli vera 1.500 íbúar.

Helsti ávinningur af sameiningu sveitarfélaga

Aukin geta til að taka við nýjum verkefnum. Öflug sveitarfélög geta tekið að sér ný verkefni og aukið þannig þjónustu við íbúa. Auknum verkefnum fylgja aukin áhrif til handa sveitarstjórnarmönnum sem í kjölfarið ættu að auka áhuga íbúanna á sveitarstjórnarmálum, enda hafa sveitarstjórnir áhrif á það sem skiptir íbúana mestu máli í hinu daglega lífi.⁵

Aukinn slagkraftur í atvinnu- og byggðamálum. Reynsla þeirra sveitarfélaga sem hafa sameinast síðustu árin hefur sýnt að aukinni stærð og meira fjölmenni fylgir aukinn slagkraftur. Stærri fyrirtæki gera gjarnan þá kröfu að sveitarfélög sem þau setja upp starfsemi í búi yfir traustri og faglegri stjórnsýslu og háu þjónustustigi.⁶

Betri yfirsýn. Sveitarfélag sem nær yfir heildstætt atvinnu- og þjónustuvæði hefur betri yfirsýn til framtíðarstefnumótunar í atvinnu- og skipulagsmálum alls svæðisins.⁷

Aukin skilvirkni og skýrari ábyrgð. Skilvirkni í ákvarðanatöku eykst eftir því sem samstarfsverkefnum milli sveitarfélaga og þátttakendum í þeim fækkar. Ákvarðanir verða teknar á einum stað í stað þess að þurfa að fá staðfestingu margra sveitarstjórna eins og tíðkast í samvinnuverkefnum. Lýðræðisleg ábyrgð verður einnig skýrari og íbúarnir verða um leið meðvitaðri um hver ber ábyrgð á þjónustunni.

Betri viðskipta- og lánskjör. Öflug sveitarfélög hafa betri samningsstöðu í viðskiptum og njóta hagkvæmari lánakjara við fjármálastofnanir en hin minni.

Hagræðing skilar sér í bættri þjónustu. Með hagræðingu í yfirstjórn og fjárfrekum verkefnum ætti að vera svigrúm til að bæta þjónustuna á öðrum sviðum.⁸

Aukin fagmennska. Öflug sveitarfélög með faglega stjórnsýslu eiga auðveldara með að laða að sér sérhæft starfsfólk, til dæmis í fræðslu- og félagsþjónustu og skipulagsmálum. Aukin fjarlægð stjórnsýslunnar eftir sameiningu getur verið kostur hvað varðar störf barnaverndarnefnda og félagsþjónustu.⁹

Bætt þjónusta. Reynslan af fyrri sameiningum hefur sýnt að þjónusta batnar við sameiningu, ekki síst fyrir íbúa dreifbýlisins. Eftir sameiningu fá íbúar smærri sveitarfélaga oft en ekki aðgang að faglegri félagsþjónustu en áður var í boði.

Aukið námsframboð og fjölbreytni. Ef aðstæður í sveitarfélagi leiða til þess að grunnskólar verði sameinaðir getur fjölmennari grunnskóli leitt til meiri fjölbreytni í námsvali og tómsundastarfi.

Betri nýting tekjustofna sveitarfélaga. Með því að sameina sveitarfélög í nágrenni „höfuðstaða“ í héraði er hægt að leysa svokallaðan „farþegavanda“ (e. “free rider dilemma”). Íbúar nágrennasveitarfélaga nýta sér ýmsa þjónustu stóra sveitarfélagsins án þess að bera af því kostnað, svo sem í atvinnumálum, menningu, íþróttum og útivist. Með

⁵ Rannsóknir hafa sýnt að lýðræði er meira í stærri sveitarfélögum en hinum minni. Þetta endurspeglast meðal annars í því að valkostir í kosningum eru fleiri í stærri sveitarfélögum og þar hafa konur aukna möguleika á að taka sæti í sveitarstjórnunum en í hinum fámennari.

⁶ Nærtæk dæmi eru tilkoma álversins í Fjarðabyggð og uppbygging háskólasamfélaga í Borgarfirði og Skagafirði.

⁷ Í kjölfar vaxandi byggðar við Bifröst hefur Borgarbyggð til dæmis lagt áherslu á að byggja upp nærþjónustu á Bifröst svo nemendur og kennarar geti búið þar. Ef sveitarfélagið væri ekki sameinað hefði skort heildarsýn og því væri líklegra að fleiri nemendur og kennarar hefðu kosið að búa í Borganesi, eða jafnvel Reykjavík.

⁸ Reynsla sveitarfélaga sem hafa gengið í gegnum sameiningu sýnir að í mörgum tilvikum er sparnaður í yfirstjórn nýttur til að efla þjónustu, til dæmis félagsþjónustu og almenningsamgöngur.

⁹ Sem dæmi má nefna að Reykjanesbær er í efsta flokki samanburðarsveitarfélaga á Norðurlöndum samkvæmt niðurstöðum Bertelsmann-prófs sem er alþjóðlegur staðall og próf sem mælir gæði í stjórnsýslu sveitarfélaga.

sameiningu atvinnu- og þjónustusvæða í eitt sveitarfélag er betur tryggt að allir beri sama hag og kostnað af sameiginlegum hagsmunamálum alls svæðisins.

Hugsanlegir ókostir sameininga sveitarfélaga

Stjórnsýsla fjarlægist. Í einhverjum tilvikum verða íbúar að sækja stjórnsýslu um lengri veg, sérstaklega þegar minni byggðakjarnar sameinast öðrum stærri.

Minni áhrif íbúa. Rannsóknir sýna að íbúar minni samfélaga upplifa áhrif sín minni þegar fjarlægðin við stjórnsýslu eykst.

Hætta á myndun jaðarsvæða. Íbúar sumra svæða innan sveitarfélagsins geta upplifað sig sem jaðarsvæði í hinu nýja sveitarfélagi. Vegalengdir innan sameinaðs sveitarfélags geta verið miklar sem meðal annars kann að torvelða þátttöku í pólitísku starfi.

Félagsauður kann að tapast. Í kjölfar sameiningar getur áhugi fólks á málefnum samfélagsins minnkað og þar af leiðandi þátttaka í stjórnámálum og félagsstarfi. Auk þess er hættu á að frumkvæði tapist og íbúarnir bíði eftir lausn frá stjórnsýslunni.

Aukin einsleitni í lausn mála. Það er að líkindum auðveldara að beita óhefðbundnum aðferðum við að leysa vandamál í smærri samfélögum en hinum stærri.

Færri valkostir. Með færri sveitarfélögum fækkar möguleikum fólks til að velja sér búsetu eftir framboði á þjónustu og skattheimtu.

Fækkun starfa. Störfum í opinberri þjónustu og stjórnsýslu kann að fækka vegna hagræðingar í kjölfar sameininga.

Lengri skólaakstur. Fjarlægð frá heimili til grunnskóla eykst fyrir börn þar sem ákveðið er að leggja niður grunnskóla.

Tillögur að lausnum

Stjórnsýsla

Þó stjórnsýsla sé endurskipulögð við sameiningu er ekki þar með sagt að allur kraftur hverfi úr félagsstarfi þess samfélags sem eftir stendur. Í einu sveitarfélagi geta rúmast mörg samfélög, ekki síst ef mörkuð er stefna um að rækta grasrótastarf í sveitarfélaginu og efla íbúalýðræði.

Hverfastjórnir í „gömlu“ sveitarfélögunum geta haldið á lofti þeim sjónarmiðum og hagsmunum sem kunna að vera sérstök fyrir hvert svæði. Auk þess getur færst aukinn kraftur í staðbundin félagasamtök þegar virkja þarf alla íbúa til að halda á lofti staðbundnum sjónarmiðum.

Útfærsla stjórnsýslu getur verið mismunandi milli svæða og sveitarfélaga. Sum sveitarfélög geta valið að fara hefðbundnari leið miðstýringar þar sem nær öll stjórnsýslan er á sama stað, meðan önnur geta valið að dreifa stjórnsýslunni um sveitarfélagið.¹⁰

Nútímaupplýsingatækni gerir mögulegt að færa stjórnsýsluna nær fólki með auknu framboði á þjónustu gegnum netið og aðra rafræna miðla.¹¹ Til að geta nýtt sem best möguleika nýrrar tækni þarf þó víða um land að gera úrbætur í fjarskiptamálum.

¹⁰ Sveitarfélög með fleiri en einn byggðkjarna, svo sem Snæfellsbær, Vesturbyggð og Fjarðabyggð, hafa dreift stjórnsýslu sveitarfélagsins með ágætum árangri.

¹¹ Samanber verkefni „Virkjum alla“ í Þingeyjarsýslum og „Sunnan3“ á Suðurlandi.

Ný störf geta orðið til í kjölfar sameiningar, til dæmis á sviði æskulýðs- og íþróttamála og atvinnumála. Mikilvægt er að huga vel að staðsetningu slíkra starfa og nýrra atvinnutækifæra til mótvægis við neikvæð áhrif af hagræðingu í opinberri stjórnsýslu og þjónustu.

Samgöngur

Samgöngubætur eru virk leið til að stuðla að sameiningu sveitarfélaga. Sameinuð sveitarfélög þurfa að njóta velvildar hvað það varðar. Þar sem sameining nær yfir stórt landsvæði verða til landmikil sveitarfélög. Víða eru safnvegir og tengivegir stór hluti samgöngukerfis í þeim landshlutum. Til að kostir sameiningar komi fram að fullu er mikilvægt að fjármagn komi til endurbóta og styttingar á þessu vegakerfi eins og hægt er. Ánægja íbúa og trú þeirra á hið nýja sveitarfélag mun meðal annars vera tengd þeim samgöngubótum sem í verður ráðist í kjölfar sameiningar.¹²

Sameiningarnefnd hefur farið yfir ábendingar landshlutasamtaka sveitarfélaga um samgöngubætur sem stuðlað geta að farsælli sameiningu sveitarfélaga. Ábendingarnar voru sendar samgönguráðherra í minnisblaði þann 21. október 2004, þar sem sameiningarnefnd fer þess á leit við samgönguráðherra og samgöngunefnd Alþingis, að við endurskoðun samgönguáætlunar verði sérstakt tillit tekið til sveitarfélaga sem hafa verið sameinuð á síðastliðnum árum og þeirra sveitarfélaga sem nú eiga í sameiningarviðræðum, annaðhvort að eigin frumkvæði eða á grundvelli tillagna sameiningarnefndar.

Auk þess kom nefndin því á framfæri við samgönguráðherra að sveitarstjórnarmenn í dreifbýlum sveitarfélögum telja að aðgangur íbúa þeirra að háhraðanetsambandi sé forsenda þess að sameining landfræðilega stórra sveitarfélaga verði farsæl.

Sameiningarnefndin leggur hins vegar áherslu á að hún hefur ekki heimildir til þess að taka ákvarðanir er lúta að samgöngu- eða fjarskiptamálum.

Fjarskipti

Í tillögum nefndarinnar er bent á möguleika á notkun upplýsingatækni við endurskipulagningu staðbundinnar stjórnsýslu. Rafræn stjórnsýsla er að ryðja sér til rúms hér á landi, auk þess er aðgangur að rafrænu afþreyingarefni sífellt að aukast. Upplýsingatækni auðveldar mjög nám, upplýsingaleit og afþreyingu, ekki síst í dreifbýli.

Því miður hafa ekki allir íbúar landsins sama aðgang að háhraðagagnaflutningi og farsímasambandi, á það sérstaklega við um hinar dreifðari byggðir. Nefndin telur að góð og örugg fjarskipti séu ágæt leið til að stuðla að farsælli sameiningu sveitarfélaga, ekki síst í dreifbýli. Því er mikilvægt að stuðlað verði að því að dreifikerfi farsímakerfisins og háhraðanets verði eftl og víkkað út til hinna dreifðari byggða landsins.

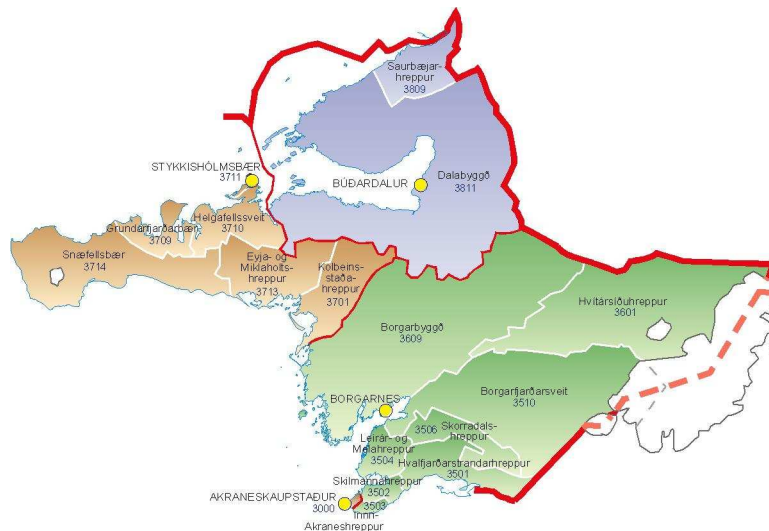
¹² Akstursleiðir barna í skóla í landstærstu sveitarfélögunum eru oft og tíðum upp undir eina klukkustund aðra leiðina. Einnig sækir fólk oft vinnu og kemur afurðum sínum í sölu um langa leið í dreifbýli.

Tillögur sameiningarnefndar

Eftirfarandi eru tillögur sameiningarnefndar um breytingar á sveitarfélagaskipan á Íslandi. Nefndin starfar í samræmi við 8. gr. laga nr. 69/2004, um breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 45/1998 (bráðabirgðaákvæði við sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, með síðari breytingum, sem samþykkt var á Alþingi í maí 2004.) Tillögur nefndarinnar eru bindandi fyrir þau sveitarfélög sem tillaga varðar að því leyti að kjósa þær um þær. Gera má ráð fyrir að á flestum stöðum verði greidd atkvæði um þær 8. október 2005 en fyrir liggur að kosningar verða einnig 23. apríl næstkomandi um sameiningu sveitarfélaga í Borgarfirði, á Mýrum og Snæfellsnesi og einstaka samstarfsnefndir kunna að samþykkja að kosið verði fyrir en 8. október næstkomandi.

Við tillögugerðina hefur nefndin skipt landinu í átta svæði sem samsvara gömlu kjördæmunum og starfssvæðum landshlutasamtaka sveitarfélaga. Við tillögugerðina er einkum stuðst við þær upplýsingar sem nefndinni hafa borist í bréfum og greinargerðum frá íbúum, landshlutasamtökum og sveitarfélögum, auk upplýsinga sem komið hafa fram á fundum nefndarinnar með sveitarstjórnarmönnum. Sameiningarnefndin hefur í starfi sínu lagt áherslu á að sem flestir íbúar landsins fái tækfæri til þess að taka beint afstöðu til hugsanlegra sameininga á sínu svæði og endurspegla tillögurnar það markmið. Farið er réttisælis hringinn í kringum landið, byrjað á Vesturlandi og endað á höfuðborgarsvæðinu.

Vesturland



Mynd 2 Sveitarfélagaskipan á Vesturlandi

Á Vesturlandi eru 17 sveitarfélög með um 15.500 íbúa, en svæðið nær yfir það sem áður var Vesturlandskjördæmi og er starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi (SSV). Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Vesturlandi og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt upp í fernt eftir svæðum.

Eftirfarandi tillögur eru settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og að höfðu samráði við landshlutasamtök. Að miklu leyti er byggt á greinargerð sem

samtökin sendu nefndinni um stöðu sveitarfélaganna á svæðinu. Auk þess er horft til þeirra viðmiða sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélög séu í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.¹³

Borgarfjörður sunnan Skarðsheiðar

Í Borgarfirði sunnan Skarðsheiðar eru fimm sveitarfélög, þ.e. Akraneskaupstaður, Leirár- og Melahreppur, Innri-Akranshreppur, Skilmannahreppur og Hvalfjarðarstrandahreppur. Í sveitarfélögunum búa samtals um 6.100 manns á tæplega 500 km² svæði, en mikill meirihluti þeirra býr í eina þéttbýliskjarnanum á svæðinu, Akranesi. Samgöngur á svæðinu eru með besta móti og tenging við höfuðborgarsvæðið er orðin mjög góð með tilkomu Hvalfjarðarganga.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
3000	Akraneskaupstaður	5.655	9
3501	Hvalfjarðarstrandahreppur	147	270
3502	Skilmannahreppur	167	55
3503	Innri-Akranshreppur	117	25
3504	Leirár- og Melahreppur	130	132
	Alls	6.216	490

Tafla 2. Borgarfjörður sunnan Skarðsheiðar.

Tillaga sameiningarnefndar

Þann 20. nóvember 2004 var sameining Leirár- og Melahrepps, Innri-Akranshrepps, Skilmannahrepps og Hvalfjarðarstrandahrepps samþykkt í öllum sveitarfélögunum. Sameiningin tekur gildi 27. maí 2006.

Sveitarstjórn Akraneskaupstaðar hefur ályktað á þá leið að í framtíðinni sé eðlilegt að sveitarfélögin sunnan Skarðsheiðar sameinist í eitt öflugt sveitarfélag.

Borgarfjörður norðan Skarðsheiðar

Í Borgarfirði norðan Skarðsheiðar eru fjögur sveitarfélög, þ.e. Borgarbyggð, Borgarfjarðarsveit, Hvítársíðahreppur og Skorradalshreppur með rúmlega 3.400 íbúa á tæplega 4.800 km² svæði. Meiri hluti íbúanna býr í Borgarnesi, en auk Borgarness eru minni þéttbýliskjarnar á Bifröst, Hvanneyri og í Reykholtssdal. Dreifbýli er umtalsvert enda er um að ræða eitt stærsta landbúnaðarsvæði landsins. Skráður íbúafjöldi gefur í raun ekki rétta mynd af mannfjölda á svæðinu því svæðið er önnur stærsta sumarhúsabyggð landsins og mikill straumur ferðamanna um svæðið.

¹³ Sjá umfjöllun í kafla II um markmið sameiningarnefndar.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
3506	Skorradalshreppur	64	216
3510	Borgarfjarðarsveit	670	1.254
3601	Hvítársíðuhreppur	84	1.482
3609	Borgarbyggð	2.593	1.843
	Alls	3.411	5.142

Tafla 3. Borgarfjörður norðan Skarðsheiðar.

Tillaga sameiningarnefndar

Samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaga í Borgarfirði norðan Skarðsheiðar hefur verið starfandi frá 13. maí 2003. Þá voru þrjú sveitarfélög aðilar að viðræðunum, Borgarbyggð, Borgarfjarðarsveit og Hvítársíðuhreppur. Skorradalshreppur kom inn í sameiningarviðræðurnar á fjórða fundi nefndarinnar þann 24. mars 2004. Kolbeinsstaðahreppur bættist svo í hópinn 13. október 2004 að tillögu sameiningarnefndar. Samstarfsnefndin hefur samþykkt að kosning um sameiningu sveitarfélaganna fjögurra fari fram þann 23. apríl næstkomandi.

Snæfellsnes

Á Snæfellsnesi búa rúmlega 4.100 manns í sex sveitarfélögum, þ.e. í Snæfellsbæ, Grundarfjarðarbæ, Helgafellssveit, Stykkishólmsbæ, Kolbeinsstaðahreppi og Eyja- og Miklaholtshreppi, með fimm byggðakjarna, þ.e. Rif, Hellisand, Ólafsvík, Grundarfjörð og Stykkishólm. Einnig er umtalsvert dreifbýli í Helgafellssveit, Eyja- og Miklaholtshreppi og Kolbeinsstaðahreppi. Helstu atvinnuvegir á Snæfellsnesi eru landbúnaður og sjávarútvegur, auk þess sem ferðaþjónusta fer vaxandi á svæðinu öllu.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
3701	Kolbeinsstaðahreppur	100	347
3709	Grundarfjarðarbær	938	148
3710	Helgafellssveit	47	243
3711	Stykkishólmsbær	1.137	10
3713	Eyja- og Miklaholtshreppur	141	383
3714	Snæfellsbær	1.717	684
	Alls	4.080	1.467

Tafla 4. Sveitarfélög á Snæfellsnesi.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að íbúar Snæfellsbæjar, Grundarfjarðarbæjar, Stykkishólmsbæjar, Helgafellssveitar og Eyja- og Miklaholtshrepps greiði atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna fimm þann 23. apríl næstkomandi í samræmi við niðurstöðu samstarfsnefndar sveitarfélaganna.

Rökstuðningur

Á fundi sameiningarnefndar með sveitarstjórnarmönnum á Snæfellsnesi kom fram að þeir telji svæðið vera heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði og því eðlilegt að sameiningartillaga nái yfir allt Snæfellsnes, komi hún á annað borð fram. Fundarmenn voru almennt þeirrar skoðunar að aðrir sameiningarkostir en sameining alls Snæfellsness

væru ekki til umræðu. Svipuð sjónarmið koma fram í skýrslu Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi, SSV, um sameiningarkosti á Vesturlandi.

Samvinna milli sveitarfélaganna er umtalsverð, fyrst og fremst á vettvangi héraðsnefndar Snæfellinga.

Sameiningarnefnd hafa borist umsagnir frá öllum þeim sveitarstjórnnum sem tillagan varðar.

Sveitarfélögin skipuðu samstarfsnefnd sem fékk það hlutverk að kanna kosti og galla sameiningar sveitarfélaga á Snæfellsnesi. Í nefndinni sátu fulltrúar frá öllum sveitarfélögum sem tillagan varðaði.

Sveitarstjórnir Grundarfjarðarbæjar og Snæfellsbæjar telja að niðurstöður samstarfsnefndarinnar gefi ekki vísbendingar um augljósan fjárhagslegan ávinning af sameiningum sveitarfélaganna, en væntanlega yrði af þeim faglegur ávinningur.

Sveitarstjórnirnar telja nauðsynlegt að áður en til kosninga komi þurfi að liggja fyrir niðurstaða í viðræðum ríkis og sveitarfélaga um tekjuskiptingu, drög að skipulagi stjórnsýslu, staðsetningu stofnana og rekstrarfyrirkomulagi sameinaðs sveitarfélags.

Í ljósi ofangreinds telja sveitarstjórnirnar ekki tímabært að gengið sé til kosninga um sameiningu sveitarfélaganna að sinni.

Sveitarstjórnir Stykkishólmsbæjar, Helgafellssveitar og Eyja- og Miklaholtshrepps telja sameiningu sveitarfélaganna á Snæfellsnesi ákjósanlegan kost og leggja til að kosið verði um sameiningu. Sveitarstjórnirnar setja þó þann fyrirvara að niðurstaða liggi fyrir í viðræðum ríkis og sveitarfélaga um tekjuskiptingu.

Niðurstöður viðhorfskönnunar sem Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri vann fyrir SSV gefa vísbendingu um að meiri hluti íbúa allra sveitarfélaganna á Snæfellsnesi, nema Grundarfjarðarbæjar, séu hlynntir sameiningu þeirra sveitarfélags við önnur. Þess ber að geta að engin sérstök kynning á tillögu sameiningarnefndar hafði farið fram og íbúar voru ekki að taka afstöðu til þeirrar tillögu heldur til sameiningar sveitarfélaga almennt.¹⁴

Í skýrslu SSV um sameiningarkosti á Vesturlandi er tiltekið að hrepparnir tveir á sunnanverðu nesinu, þ.e. Eyja- og Miklaholtshreppur og Kolbeinsstaðahreppur gætu talið hagsmunum sínum betur borgið með sameiningu við Borgarbyggð. Hrepparnir tveir eru í töluverðri samvinnu við sveitarfélög í Borgarfirði. Kolbeinsstaðahreppur hefur gert óformlega viðhorfskönnun meðal íbúa sveitarfélagsins. Þar kom fram að Borgarbyggð er fyrsti valkostur flestra íbúa, komi til þess að hreppurinn verði að sameinast öðru sveitarfélagi. Hefur nefndin því áður lagt til að Kolbeinsstaðahreppur komi að þeim viðræðum sem nú fara fram um sameiningu sveitarfélaga í Borgarfirði norðan

¹⁴ RHA. 2004. Sameining sveitarfélaga á Vesturlandi. Könnun meðal íbúa. Unnið fyrir Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi.

Skarðsheiðar en að mati nefndarinnar er eðlilegt að Eyja- og Miklaholtshreppur sameinist öðrum sveitarfélögum á Snæfellsnesi.

Dalásýsla og Austur-Barðastrandarsýsla

Í Dalásýslu eru tvö sveitarfélög, Dalabyggð og Saurbæjarhreppur, með einn byggðakjarna og umtalsvert dreifbýli. Í sveitarfélögunum búa rúmlega 700 manns, en þriðjungur þeirra býr í Búðardal, eða tæplega 250 manns. Í Austur-Barðastrandarsýslu er eitt sveitarfélag, Reykhólahreppur með um 260 íbúa. Reykhólahreppur varð til árið 1987 við sameiningu fimm hreppa í Austur-Barðastrandarsýslu. Miðstöð sveitarfélagsins er að Reykhólum og annað minna þéttbýli er að Króksfjarðarnesi, en þar er verslun, sláturhús og banki. Grunnskóli er á Reykhólum, svo og brunavarnir, dvalarheimili aldraðra, skrifstofa sveitarfélagsins og útibú frá sýslumanninum á Patreksfirði.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
3809	Saurbæjarhreppur	80	257
3811	Dalabyggð	631	2.164
4502	Reykhólahreppur	260	1.090
	Alls	971	3.511

Tafla 5. Dalásýsla og Austur-Barðastrandarsýsla.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október 2005, eða fyrr verði það niðurstaða samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Dalabyggðar, Saurbæjarhrepps og Reykhólahrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna þriggja.

Rökstuðningur

Nefndin telur að sameining sveitarfélaganna þriggja í eitt sveitarfélag uppfylli viðmiðið um heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði.

Á fundi sameiningarnefndar með sveitarstjórnarmönnum í Dalásýslu og Reykhólahreppi kom fram að sveitarstjórnarmenn á svæðinu telja sameiningu þessara þriggja sveitarféлага varla ná þeirri stærð sem stefna bærir að við sameiningu sveitarféлага, sérstaklega ef verður af flutningi nýrra verkefna til sveitarféлага. Töldu sveitarstjórnarmennirnir heillavænlegra að efla samvinnu sveitarfélaganna á svæðinu til skamms tíma og stefna að sameiningu við Strandasýslu eða Borgarfjörð í framtíðinni.

Að frumkvæði þáverandi sveitarstjórna var kosið um sameiningu Dalabyggðar, Saurbæjarhrepps og Reykhólahrepps árið 2002 en hún var felld í Saurbæjarhreppi og Reykhólahreppi með umtalsverðum mun.

Sameiningarnefndin telur aðstæður hafa breyst það mikið síðan 2002 að raunhæft sé að kjósa aftur um sömu tillögu. Vísar nefndin í því sambandi til tveggja viðhorfskannana sem framkvæmdar voru árið 2004 annars vegar fyrir Fjórðungssamband Vestfirðinga og

hins vegar fyrir SSV. Niðurstöður þeirra viðhorfskannana benda til þess að meiri hluti íbúa í öllum sveitarfélögum sé hlynntur sameiningu þessara sveitarfélaga.¹⁵

Sameiningarnefnd hefur borist umsögn um tillöguna frá hreppsnefnd Reykhólahrepps og sveitarstjórn Dalabyggðar, auk ábendinga frá íbúum í Dalabyggð og frá fyrrverandi skólastjóra grunnskólans í Saurbæjarhreppi.

Hreppsnefnd Reykhólahrepps bendir á að sveitarfélag sem nær yfir Dalasýslu og Austur-Barðastrandarsýslu yrði mjög landmikið, en íbúar einungis um eitt þúsund. Því leggur hreppsnefnd til að kosið verði um sameiningu sveitarfélaga í Dalasýslu, Austur-Barðastrandarsýslu og Strandasýslu.

Sveitarstjórn Dalabyggðar mælir með því að kosið verði um sameiningu sveitarfélaganna þriggja og vísar í því sambandi til skoðanakannana sem RHA vann fyrir Fjórðungssamband Vestfirðinga og Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi.

Fyrrverandi skólastjóri grunnskólans í Saurbæjarhreppi er núverandi skólastjóri grunnskólans á Reykhólum. Hann hvetur til þess að í framtíðinni verði Saurbæjarhreppur skólasvæði Reykhólaskóla, enda séu samgöngur Saurbæjar við Reykhóla greiðari en í Búðardal, auk þess sem börn úr Saurbæ sæki nú þegar félagsstarf á Reykhóla.

Hópur íbúa í Dalabyggð sendi nefndinni áskorun með undirritun um 100 íbúa sveitarfélagsins. Skorar hópurinn á sameiningarnefnd að breyta tillögunni þannig að íbúum Dalabyggðar verði gefinn kostur á að kjósa um sameiningu við sveitarfélög í Borgarfirði. Framsóknarfélag Dalasýslu tekur í sama streng í ályktun sem send var nefndinni.

Í ljósi stöðu sameiningarmála í Borgarfirði telur nefndin ekki tímabært að leggja til að fleiri sveitarfélög verði hluti af þeirri tillögu. Fyrir liggur að sameiningarnefndin lítur svo á að þær sameiningar sem nú eru lagðar til á Vesturlandi og um land allt séu skref á lengri leið.

¹⁵ RHA. 2004. Sameining sveitarfélaga á Vestfjörðum? Könnun á viðhorfum Vestfirðinga til sameiningar sveitarfélaga. Unnið fyrir Fjórðungssamband Vestfirðinga. (bls. 5)

RHA. 2004. Sameining sveitarfélaga á Vesturlandi. Könnun meðal íbúa. Unnið fyrir Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi. (bls. 9 og 18)



Mynd 3. Vesturland – Tillögur sameiningarnefndar.

Vestfirðir



Mynd 4. Sveitarfélagaskipan á Vestfirðum.

Á Vestfirðum eru 11 sveitarfélög með um 7.800 íbúa, en svæðið nær yfir það sem áður var Vestfjarðakjördæmi og er starfssvæði Fjórðungssambands Vestfirðinga (FSV). Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Vestfirðum og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt í þrennt eftir svæðum.

Eftirfarandi tillögur eru settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og við landshlutasamtök. Að mjög miklu leyti er byggt á greinargerð sem samtökin sendu nefndinni um stöðu sveitarfélaganna á svæðinu. Auk þess er tekið mið af þeim viðmiðum sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélög séu í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.¹⁶

Aðstæður á Vestfirðum eru sérstakar að því leyti að nefndin leggur til sameiningu sveitarfélaga á svæðinu yfir mörk hins eldra Vestfjarðakjördæmis.

Nefndinni hefur borist umsögn um fyrstu tillögur sínar frá FSV þar sem stjórn sambandsins leggur áherslu á mikilvægi samgöngubóta í tengslum við sameiningar sveitarfélaga og að horft verði til framtíðar í þeim efnum. Stjórnin hefur fundað með öllum sveitarfélögum á Vestfirðum og dregur niðurstöður þeirra funda saman á eftirtalinn hátt:

- Bættar samgöngur er forsenda frekari sameininga sveitarfélaga á Vestfirðum.
- Verkefna- og tekjuskipting ríkis og sveitarfélaga sé skýr.

¹⁶ Sjá umfjöllun í kafla II um markmið sameiningarnefndar.

- Sveitarfélögum á Vestfjörðum hugnast samvinna frekar en sameining á þessu stigi.

Vestur-Barðastrandarsýsla

Í Vestur-Barðastrandarsýslu eru tvö sveitarfélög, þ.e. Vesturbyggð og Tálknafjarðarhreppur, með rúmlega 1.300 íbúa í þremur byggðakjörnum, Patreksfirði, Tálknafirði og Bíldudal, auk nokkurs dreifbýlis.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
4604	Tálknafjarðarhreppur	326	176
4607	Vesturbyggð	1.020	1.339
	Alls	1.346	1.515

Tafla 6. Vestur-Barðastrandarsýsla.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október 2005, eða fyrr verði það niðurstaða samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Vesturbyggðar og Tálknafjarðarhrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna tveggja.

Rökstuðningur

Vestur-Barðastrandarsýsla myndar heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, en yfir 90% íbúanna eru innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá Patreksfirði, og enn styttra er til næsta byggðakjarna eða skóla úr dreifbýlinu. Atvinnusókn er nokkur á milli byggðakjarnanna, mest á Patreksfjörð og Tálknafjörð.

Samvinna sveitarfélaganna er umtalsverð á vettvangi sérstakrar samráðsnefndar.

Í skýrslu sveitarfélaganefndar frá árinu 1991 er látið að því liggja að sýslan gæti orðið eitt sveitarfélag innan áratugar með bætum samgöngum um Hálfán og Kleifaheiði. Þessar samgöngubætur hafa nú orðið að veruleika. Árið 1994 var kosið um sameiningu sama svæðis í eitt sveitarfélag, en tillagan var felld í Tálknafjarðarhreppi með rúmlega 60% atkvæða. Í kjölfarið var myndað sveitarfélagið Vesturbyggð með sameiningu Barðastrandahrepps, Rauðasandshrepps, Patrekshrepps og Bíldudalshrepps. Tálknafjarðarhreppur er því í raun nokkurs konar eyja í Vesturbyggð.

Á fundi nefndarinnar með sveitarstjórnarmönnum í Vestur-Barðastrandarsýslu kom fram að samstarf milli sveitarfélaganna tveggja hafi sjaldan eða aldrei verið eins náið og gengið eins vel og nú. Auk þess kom fram að svæðið myndi nú þegar heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði og í raun sé aðeins tímaspursmál hvenær svæðið renni saman í eitt sveitarfélag.

Nefndinni hefur borist umsögn frá Tálknafjarðarhreppi þar sem fram kemur að hreppsnefnd telji ekki tímabært að kjósa fyrr en viðunandi niðurstaða hefur fengist í viðræðum ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun núverandi tekjustofna.

Norðanverðir Vestfirðir

Á norðanverðum Vestfjörðum búa um 5.300 manns í þremur sveitarfélögum, Bolungarvíkurkaupstað, Ísafjarðarbæ og Súðavíkurhreppi. Ísafjarðarbær er sameinað

sveitarfélag með fimm byggðakjarna, þ.e. Þingeyri, Flateyri, Suðureyri, Ísafjörð og Hnífsdal, auk nokkurs dreifbýlis. Súðavíkurhreppur er einnig sameinað sveitarfélag með einn byggðakjarna og nokkuð dreifbýli, en Bolungarvíkurkaupstaður er bæjarfélag.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
4100	Bolungarvíkurkaupstaður	934	109
4200	Ísafjarðarbær	4.131	2.379
4803	Súðavíkurhreppur	235	749
	Alls	5.300	3.236

Tafla 7. Norðanverðir Vestfirðir.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur ekki fram tillögu um atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga á norðanverðum Vestfjörðum að þessu sinni.

Nefndin dregur þar með til baka fyrri tillögu sína um sameiningu Bolungarvíkurkaupstaðar, Ísafjarðarbæjar og Súðavíkurhrepps.

Rökstuðningur

Að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á norðanverðum Vestfjörðum og FSV hefur nefndin ákveðið að draga til baka þá tillögu sem hún kynnti í september 2004. Vísar nefndin til þeirra neikvæðu umsagna sem tillagan fékk frá sveitarstjórnnum allra sveitarfélaganna þriggja og FSV þar sem segir m.a. að samgöngur milli þéttbýlisstaðanna séu óviðunandi og jafnvel varasamar.

Nefndinni hafa borist umsagnir um tillöguna frá sveitarstjórnnum sveitarfélaganna þriggja. Bæjarstjórn Bolungarvíkur gerir ekki athugasemdir við að íbúum sveitarfélagsins verði gefinn kostur á að kjósa um tillöguna, en bendir á nauðsyn þess að niðurstaða endurskoðunar á tekjustofnum sveitarfélaga liggi fyrir í tíma, áður en kosningar fara fram. Auk þess telur sveitarstjórn ljóst að öryggi í samgöngum sé forsenda þess að hún geti mælt með sameiningu.

Í umsögn bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar kemur fram að hún telji engar almennar forsendur til sameiningar sveitarfélaga nema að tekjustofnar sveitarfélaga, miðað við núverandi verkefni þeirra, verði leiðréttir. Bæjarstjórn bendir enn fremur á að bæta þurfi samgöngur milli sveitarfélaganna þriggja til að sveitarfélög á norðanverðum Vestfjörðum geti starfað sem ein heild. Bæjarstjórn telur samgöngurnar ekki boðlegar til framtíðar og að jarðgöng milli þessara staða séu það sem þarf til að sameina norðanverða Vestfirði í eitt sveitarfélag.

Sveitarstjórn Súðavíkurhrepps leggst gegn tillögu nefndarinnar miðað við núverandi forsendur. Í greinargerð sveitarstjórnar er vísað til þess að bæta þurfi samgöngur milli Súðavíkur og Ísafjarðar með jarðgöngum þar sem öryggi vegfarenda sé ekki tryggt við núverandi aðstæður. Auk þess vísar sveitarstjórn til viðhorfskönnunar sem

Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri framkvæmdi fyrir FSV. Þar kemur fram að 92% íbúa í Súðavíkurbænum sem afstöðu tóku eru andvíg sameiningu.¹⁷

Strandasýsla

Í Strandasýslu eru fimm sveitarfélög, þ.e. Árneshreppur, Kaldrananeshreppur, Hólmavíkurbænum, Broddaneshreppur og Bæjarhreppur, með tvo byggðakjarna. Í sveitarfélögunum búa samtals um 800 manns, en um helmingur þeirra býr á Hólmavík og tæplega 100 manns á Drangnesi. Tvö sveitarfélögin, Árneshreppur og Broddaneshreppur eru nálægt 50 íbúa lágmarkinu og stefnir í að þau sveitarfélög verði sameinuð öðrum með vísan til 6. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, ef fólksfækkun heldur áfram álika og verið hefur. Árið 1990 voru íbúar í Árneshreppi 121 og 112 í þeim sveitarfélögum sem nú mynda Broddaneshrepp. Íbúum þessara tveggja sveitarfélöga hefur því fækkað um rúmlega helming síðastliðin 14 ár. Dreifbýli í Strandasýslu er umtalsvert og fjarlægðir miklar.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
4901	Árneshreppur	57	707
4902	Kaldrananeshreppur	117	387
4909	Broddaneshreppur	53	296
4908	Bæjarhreppur	103	513
4910	Hólmavíkurbænum	462	1.610
	Alls	792	3.512

Tafla 8. Strandasýsla.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október 2005, eða fyrr verði það niðurstaða samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Árneshrepps, Kaldrananeshrepps, Hólmavíkurbænum og Broddaneshrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélögunna í eitt sveitarfélag.

Nefndin leggur enn fremur til að sama dag greiði íbúar Bæjarhrepps atkvæði um sameiningu við Húnaþing vestra.

Rökstuðningur

Nefndin telur að sameining Árneshrepps, Kaldrananeshrepps, Hólmavíkurbænum og Broddaneshrepps í eitt sveitarfélag uppfylli viðmiðið um heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, en íbúar á svæðinu sækja flesta þjónustu til Hólmavíkur. Íbúar Árneshrepps sækja reyndar töluverða þjónustu til Reykjavíkur því reglulegar flugsamgöngur eru þaðan við Gjögur.

Í skýrslu nefndar um skiptingu landsins í sveitarfélög frá árinu 1991 er svipuð tillaga reifuð sem framtíðarsýn fyrir Strandasýslu. Sameiningarnefnd telur að forsendur fyrir

¹⁷ RHA. 2004. Sameining sveitarfélöga á Vestfjörðum? Könnun á viðhorfum Vestfirðinga til sameiningar sveitarfélöga. Unnið fyrir Fjórðungssamband Vestfirðinga. Þess ber að geta að svarendur sem afstöðu tóku voru einungis 13.

sameiningu þessara sveitarfélaga séu enn meiri í dag en þær voru árið 1991. Reyndar eru landfræðilegar aðstæður í Strandasýslu með þeim hætti að breytingar á sveitarfélagaskipan verða ekki vandkvæðalausar, en í ljósi fólksfækkunar síðastliðinna ára verður vart komist hjá því að sameina sveitarfélögin í eina einingu sem getur orðið málsvari alls svæðisins út á við. Árið 1990 voru íbúar Strandasýslu rúmlega 1.000, en eru í dag tæplega 800 og hefur því fækkað um rúmlega 20%. Því telur nefndin nauðsynlegt að sveitarfélögin í Strandasýslu sameinist í eitt sveitarfélag, að frátöldum Bæjarhreppi sem nefndin gerir tillögu um að sameinist Húnaþingi vestra.

Sameiningarnefnd hefur borist umsögn um tillöguna frá Hólmavíkurbhreppi og Kaldrananeshreppi.

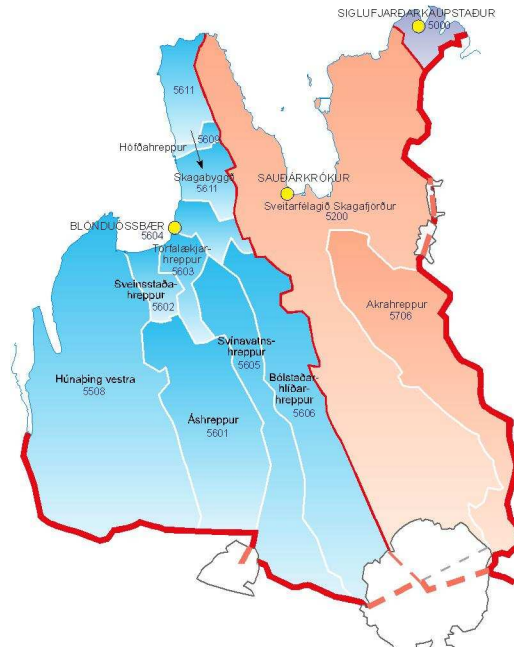
Sveitarstjórn Kaldrananeshrepps lýsir andstöðu sinni við tillöguna og telur sameiningu ekki koma til greina fyrr en bætt hefur verið úr samgöngumálum á svæðinu.

Hreppsnefnd Hólmavíkurbhrepps gerir ekki athugasemdir við að kosið verði um tillöguna þann 8. október, en telur góðar heilsársamgöngur innan svæðisins vera forsendu fyrir sameiningu sveitarfélaga í Strandasýslu. Hreppsnefndin telur enn fremur nauðsynlegt að hugað verði strax að gerð vegar um Arnkötludal og Gautsdal með það að markmiði að möguleiki skapist á sameiningu sveitarfélaga í Strandasýslu og Austur-Barðastrandarsýslu.



Mynd 5. Vestfirðir – Tillögur sameiningarnefndar.

Norðurland vestra



Mynd 6. Sveitarfélagaskipan á Norðurlandi vestra.

Á Norðurlandi vestra búa rúmlega 7.700 manns í 11 sveitarfélögum, á svæði sem nær frá botni Hrutafjarðar í vestri að Siglufirði í austri og er starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra (SSNV).¹⁸ Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Norðurlandi vestra og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt í þrennt eftir svæðum.

Líkt og á Vestfjörðum leggur nefndin til sameiningu sveitarfélaga á svæðinu yfir mörk hins eldra Norðurlandskjördæmis vestra, bæði í austri og vestri. Má segja að þetta sé í takt við þær kjördæmabreytingar sem urðu með nýjum lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, þar sem Siglufjarðarkaupstaður er hluti af Norðausturkjördæmi.

Eftirfarandi tillögur eru settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og við landshlutasamtök. Að mjög miklu leyti er byggt á greinargerð sem samtökin sendu nefndinni um stöðu sveitarfélaganna á svæðinu. Auk þess er tekið mið af þeim viðmiðum sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélög séu í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.¹⁹

Vestur-Húnavatnssýsla, Strandasýsla

Í Vestur-Húnavatnssýslu er eitt sveitarfélag, Húnaþing vestra, sem var myndað með sameiningu Fremri-Torfustaðahrepps, Hvammstangahrepps, Kirkjuhvammshrepps, Staðahrepps, Ytri-Torfustaðahrepps, Þorkelshólshrepps og Þverárhrepps árið 1998. Í sveitarfélaginu búa tæplega 1.200 manns. Íbúaskipting er þannig að tæplega helmingur

¹⁸ Í kjölfar kjördæmabreytinga telst Siglufjörður vera hluti af Norðurlandi eystra.

¹⁹ Sjá umfjöllun í kafla II um markmið sameiningarnefndar.

Íbúanna býr í dreifbýli og rúmlega helmingur í byggðakjörnum á Hvammstanga og Laugarbakka.

Vestan megin við Hrútafjörð liggur sveitarfélagið Bæjarhreppur í Strandasýslu með rúmlega 100 íbúa. Byggð í sveitarfélaginu nær yfir um 40 km af strandlengjunni upp með ströndinni, en lítil byggðakjarni er á Borðeyri þar sem búa um 25 manns.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
4908	Bæjarhreppur	103	513
5508	Húnaþing vestra	1.175	2.506
	Alls	1.278	3.019

Tafla 9. Húnaþing vestra og Bæjarhreppur.

Tillaga sameiningarnefndar

Með vísan til umfjöllunar um Bæjarhrep í Strandasýslu leggur sameiningarnefnd til að íbúar Húnaþings vestra og Bæjarhrepps greiði atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna tveggja þann 8. október 2005, eða fyrr verði það niðurstaða samstarfsnefndar á svæðinu.

Rökstuðningur

Sameiningarnefndin telur svæðið mynda eina þjónustuheild, en lítil atvinnusókn er milli sveitarfélaganna í dag. Íbúar Bæjarhrepps sækja þjónustu í meira mæli til Hvammstanga og Borgarness en Hólmavíkur.

Hreppsnefnd Bæjarhrepps framkvæmdi óformlega viðhorfskönnun meðal íbúa sveitarfélagsins þar sem kannað var hvort og þá hvaða sveitarfélögum Bæjarhreppur ætti að sameinast. Niðurstöður voru þær að ef til sameiningar þyrfti að koma, væri eðlilegt að líta til Húnaþings vestra sem fyrsta valkosta.

Sameiningarnefnd átti fulltrúa á opnum íbúafundi sem haldinn var að Staðarflöt í Húnaþingi vestra þann 9. nóvember 2004. Á fundinn mættu íbúar úr báðum sveitarfélögum, raunar jafnmargir úr hvoru sveitarfélagi. Á fundinum kom fram að komi til sameiningar sveitarfélaganna þurfi að finna viðunandi lausn á skólamálu á Borðeyri, auk þess sem samgöngur innan svæðisins bar mikið á góma.

Sameiningarnefnd hefur borist ályktun frá bæði Bæjarhreppi og Húnaþingi vestra. Sveitarstjórn Húnaþings gerir ekki athugasemdir við tillögu sameiningarnefndar um sameiningu Húnaþings vestra og Bæjarhrepps, en telur nauðsynlegt að hið fyrsta náist samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um leiðréttingu á tekjuskiptingu síðastliðinna ára, þar sem hlutur sveitarfélaganna verði leiðréttur. Sveitarstjórnin leggur enn fremur áherslu á að samhliða verði samið um breytingar á verkaskiptum ríkis og sveitarfélaga með það að markmiði að efla sveitarstjórnarstigið með flutningi verkefna frá ríki til sveitarfélaga og að þeim fylgi fullnægjandi tekjustofnar.

Hreppsnefnd Bæjarhrepps gerir ekki athugasemd við tillöguna, en leggur áherslu á að tekjuskipting ríkis og sveitarfélaga verði leiðrétt miðað við þau verkefni sem sveitarfélögin hafa nú á sinni könnu. Hreppsnefndin leggur enn fremur áherslu á að

lagfæra þurfi vegamannvirki í sveitarfélaginu. Einnig þarf að hraða vegaframkvæmdum í botni Hrutafjarðar og leggja áherslu á að ná sem mestri styttingu milli sveitarfélaganna.

Austur-Húnavatnssýsla

Í Austur-Húnavatnssýslu búa tæplega 2.100 manns í átta sveitarfélögum. Tæplega helmingur íbúanna býr á Blönduósi, um fjórðungur á Skagaströnd í Höfðahreppi, en tæplega þriðjungur íbúanna skiptist milli sex dreifbýlissveitarfélaga sem öll hafa færri en 120 íbúa.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
5601	Áshreppur	73	1.112
5602	Sveinsstaðahreppur	93	173
5603	Torfalækjarhreppur	92	196
5604	Blönduóssbær	917	183
5605	Svínavatnshreppur	116	996
5606	Bólstaðarhlíðarhreppur	113	1.340
5609	Höfðahreppur	562	53
5611	Skagabyggð	101	489
	Alls	2.067	4.542

Tafla 10. Austur-Húnavatnssýsla.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að íbúar Áshrepps, Blönduóssbæjar, Höfðahrepps og Skagabyggðar greiði atkvæði um sameiningu þessara fjögurra sveitarfélaga þann 8. október 2005, eða fyrir verði það niðurstaða samstarfsnefndar á svæðinu.

Þann 20. nóvember 2004 var sameining Sveinsstaðahrepps, Svínavatnshrepps, Bólstaðarhlíðarhrepps og Torfalækjarhrepps samþykkt í öllum sveitarfélögum. Sameiningin tekur gildi 1. janúar 2006.

Rökstuðningur

Sameiningarnefnd telur Austur-Húnavatnssýslu vera heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði með Blönduós sem helsta þjónustukjarna. Um níu af hverjum hundrað íbúum svæðisins eru innan 30 mínútna akstursvegalengdar frá Blönduósi.

Mikil samvinna er milli sveitarfélaganna allra innan héraðsnefndar Austur-Húnavatnssýslu um alla helstu málaflokka, meðal annars um félagsþjónustu.

Sameiningarnefnd hafa borist umsagnir frá bæjarstjórn Blönduóssbæjar, Skagabyggð og Áshreppi.

Bæjarstjórn Blönduóssbæjar lýsir þeirri skoðun sinni að Austur-Húnavatnssýsla sé heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði og því eðlilegt að héraðið sameinist í eitt sveitarfélag.

Hreppsnefnd Skagabyggðar lýsir því að fram komnar tillögur sameiningarnefndar séu ekki í samræmi við sjónarmið hreppsnefndar. Hreppsnefnd leggur til að sveitarfélagaskipan í Austur-Húnavatnssýslu fái að þróast án íhlutunar utanaðkomandi aðila og að hætt verði við átak til eflingar sveitarstjórnarstigsins.

Hreppsnefnd Áshrepps lýsir sig samþykka sameiningu sveitarfélaga í heildstæð atvinnu- og þjónustusvæði og lítur á sameiningu hreppsins við Blönduóssbæ sem áfanga í átt að sameiningu allrar sýslunnar. Hreppsnefndin hefur þegið boð bæjarstjórnar Blönduóssbæjar um sameiningarviðræður.

Nefndin telur eðlilegt að vilji íbúa þeirra fjögurra sveitarfélaga sem samþykktu sameiningu þann 20. nóvember síðastliðinn verði virtur. Því gerir hún ekki breytingu á þeirri tillögu sem kynnt var í september 2004.

Skagafjörður

Í Skagafirði búa um 4.400 manns í tveimur sveitarfélögum, Akrahreppi og Sveitarfélaginu Skagafirði sem varð til við sameiningu Fljótahrepps, Hofshrepps, Hólahrepps, Lýtingsstaðahrepps, Rípurhrepps, Sauðárkrókskaupstaðar, Seyluhrepps Skarðshrepps, Skefilsstaðahrepps, Staðahrepps og Viðvíkurhrepps árið 1998.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	4.141	4.180
5706	Akrahreppur	215	1.364
	Alls	4.356	5.544

Tafla 11. Skagafjörður.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að íbúar Sveitarfélagsins Skagafjarðar og Akrahrepps greiði atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna tveggja þann 8. október 2005, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu þar að lútandi.

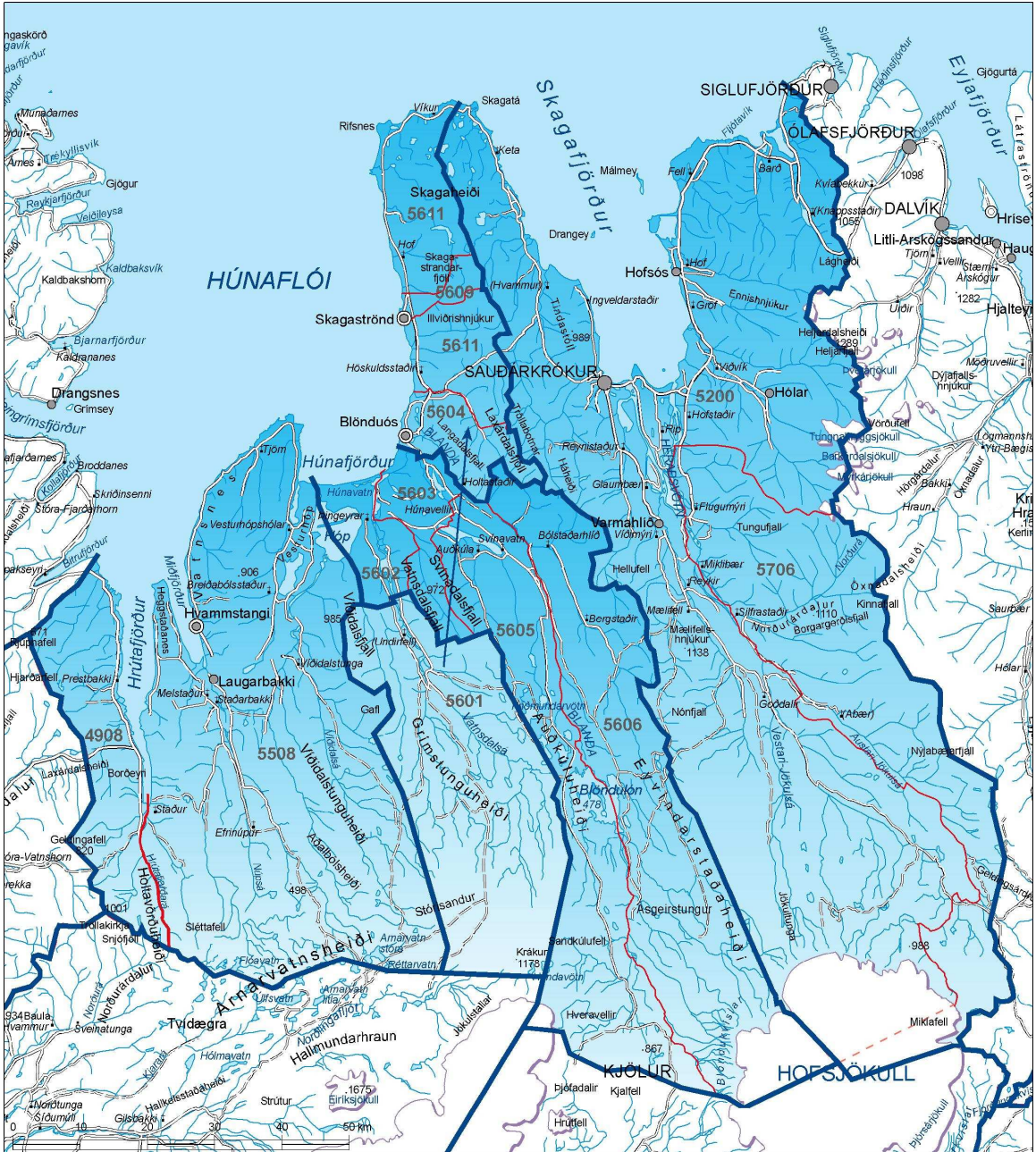
Rökstuðningur

Skagafjörður er heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði með Sauðárkrók sem helsta þjónustukjarna, en samgöngur innan svæðisins eru með ágætum.

Samvinna er á milli sveitarfélaganna tveggja um helstu verkefni sveitarfélaganna, meðal annars um félags- og fræðslumál og barnaverndarmál. Auk þess ganga eldri nemendur úr Akrahreppi í Varmahlíðarskóla í Sveitarfélaginu Skagafirði.

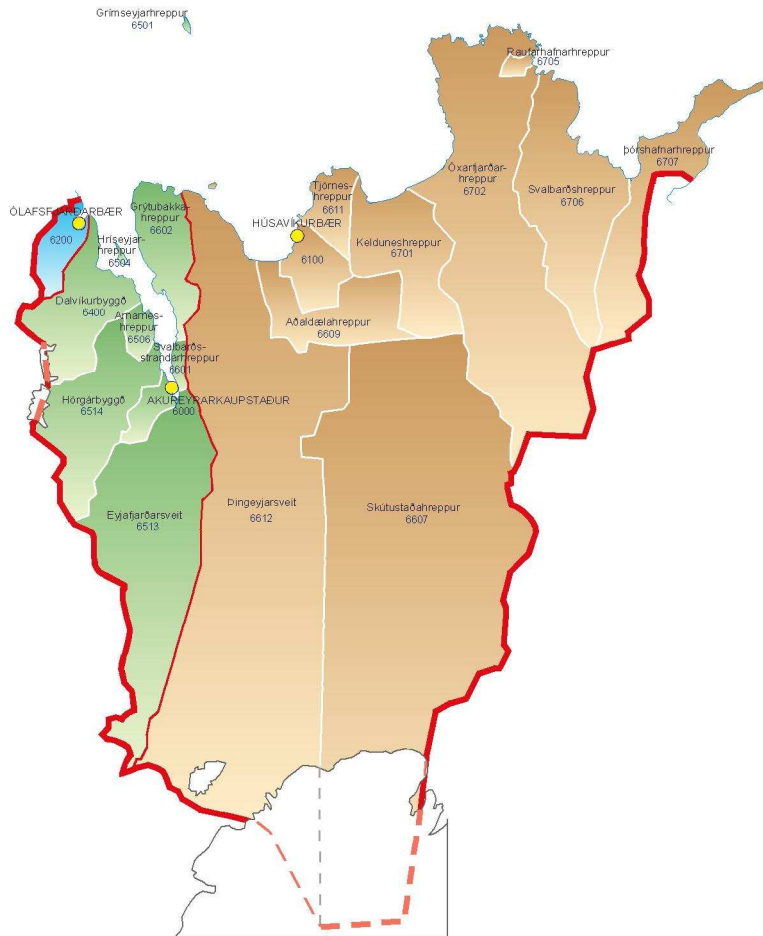
Sameiningarnefnd hefur ekki borist nein umsögn um tillöguna.

Sveitarfélagið Skagafjörður varð til árið 1998 við sameiningu allra sveitarfélaga Skagafjarðar utan Akrahrepps. Íbúum Akrahrepps gafst ekki kostur á að kjósa um þá tillögu.



Mynd 7. Norðurland vestra – Tillögur sameiningarnefndar.

Norðurland eystra



Mynd 8. Sveitarfélagaskipan á Norðurlandi eystra.²⁰

Á Norðurlandi eystra búa rúmlega 28.000 manns í 20 sveitarfélögum, en 13 sveitarfélög hafa færri en 500 íbúa og eitt yfir 16.000 íbúa. Svæðið er starfssvæði landshlutasamtakanna Eyþings og nær frá Siglufirði í vestri yfir gamla Norðurlandskjördæmi eystra að Langanesi í austri. Raunar er Siglufjörður ekki aðili að Eyþingi, en sveitarfélagið varð hluti af hinu nýja Norðausturkjördæmi í kjölfar síðustu kjördæmabreytinga. Á svæðinu eru 14 þéttbýliskjarnar og þar á meðal stærsti þéttbýlisstaður landsins utan höfuðborgarsvæðisins, Akureyri.

Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Norðurlandi eystra og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt í tvennt eftir svæðum. Ekki verður gerð tillaga um sameiningu Þingeyjarsveitar við önnur sveitarfélög að þessu sinni, í ljósi þess að það sveitarfélag er nýlega sameinað.

²⁰ Ein breyting hefur orðið á sveitarfélagaskipan síðan mynd þessi var gerð, Hríseyjarhreppur og Akureyrarkaupstaður sameinuðust 1. ágúst 2004. Siglufjarðarkaupstað vantar á myndina þar sem hann telst enn vera hluti Norðurlands vestra.

Eftirfarandi tillögur er settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og landshlutasamtök. Að mjög miklu leyti er byggt á greinargerð sem Eyþing sendi nefndinni um stöðu sveitarfélaganna á svæðinu. Auk þess eru tillögurnar unnar með hliðsjón af þeim viðmiðum sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélögin séu í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.²¹

Eyjafjörður og nágrenni

Í Eyjafirði, á Ólafsfirði og Siglufirði býr stærstur hluti íbúa Norðurlands eystra, eða rúmlega 23.000 manns, í tíu sveitarfélögum með alls níu byggðakjarna. Eyjafjörður er þéttbýlasta svæði landsins utan höfuðborgarsvæðisins, en um 70% íbúa svæðisins búa á Akureyri. Í hinum stærri þéttbýliskjörnunum, þ.e. á Siglufirði, Ólafsfirði og Dalvík, búa samtals um 20% íbúa Eyjafjarðarsvæðisins. Smærri byggðakjarnar í Eyjafirði eru Grenivík, Svalbarðseyri, Árskógsströnd, Hauganes, Hrafnagil, Grímsey og Hrísey. Eyjafjarðarsveit, Arnarneshreppur og Hörgárbyggð eru að mestu dreifbýlissveitarfélög. Samgöngur innan svæðisins, utan Siglufjarðar, eru með besta móti en um 90% íbúa Eyjafjarðar eru í innan við 30 mínútna akstursfjarlægð frá helsta þjónustukjarnanum, Akureyri. Fyrirhugað er að Héðinsfjarðargöng sem tengja muni Siglufjörð við Eyjafjörð verði tekin í notkun árið 2009.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
5000	Siglufjarðarkaupstaður	1.386	155
6000	Akureyrarkaupstaður	16.450	133
6200	Ólafsfjarðarbær	980	209
6400	Dalvíkurbyggð	1.946	598
6501	Grímseyjarhreppur	92	5
6506	Arnarneshreppur	183	89
6513	Eyjafjarðarsveit	993	1.775
6514	Hörgárbyggð	390	805
6601	Svalbarðsstrandarhreppur	365	55
6602	Grýtubakkahreppur	393	431
	Alls	23.178	4.255

Tafla 12. Eyjafjörður og nágrenni.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að íbúar Siglufjarðarkaupstaðar, Akureyrarkaupstaðar, Ólafsfjarðarbæjar, Dalvíkurbyggðar, Arnarneshrepps, Eyjafjarðarsveitar, Hörgárbyggðar, Svalbarðsstrandarhrepps og Grýtubakkahrepps greiði atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna þann 8. október næstkomandi, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu þar að lútandi.

²¹ Sjá umfjöllun í kafla II um markmið sameiningarnefndar.

Ekki er gerð tillaga um sameiningu Grímseyjarhrepps við önnur sveitarfélög þar sem nefndin telur íbúa eyjunnar ekki geta myndað félagslega heild með íbúum sveitarfélaganna í Eyjafirði vegna landfræðilegra aðstæðna.

Rökstuðningur

Árið 1993 var starfandi umdæmanefnd um sameiningu sveitarfélaga í Norðurlandskjördæmi eystra. Í skýrslu umdæmanefndarinnar var lagt til að kosið yrði um sameiningu allra sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt, þar sem ekki hafði komið fram eindregnari tillaga um annað frá sveitarstjórnarmönnum á svæðinu. Sú tillaga var felld árið 1993 í öllum sveitarfélögunum nema á Akureyri, í Arnarneshreppi, Árskógsstrandarhreppi og Hrísey. Árið 2001 hófust aftur umræður um sameiningu allra sveitarfélaga í Eyjafirði, að frumkvæði Akureyrarkaupstaðar.

Starfandi er stýrihópur um könnun á kostum og göllum sameiningar Siglufjarðarkaupstaðar, Akureyrarkaupstaðar²², Ólafsfjarðarbæjar, Dalvíkurbyggðar, Arnarneshrepps, Eyjafjarðarsveitar, Hörgárbyggðar, Svalbarðsstrandarhrepps, Grímseyjarhrepps og Grýtubakkahrepps í eitt sveitarfélag. Stýrihópurinn fékk Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri til að vinna fyrir sig skýrslu um málið. Niðurstöður þeirrar skýrslu gefa vísbendingar um að umtalsverður fjárhagslegur ávinningur yrði af sameiningu sveitarfélaganna auk þess sem sveitarfélagið hefði aukinn slagkraft út á við og betri yfirsýn yfir ýmis hagsmunamál héraðsins.²³

Aðrir sameiningarkostir hafa verið reifaðir við nefndina á fundum með sveitarstjórnarmönnum í Eyjafirði, svo sem sameining sveitarfélaganna þriggja við utanverðan Eyjafjörð, þ.e. Siglufjarðar, Ólafsfjarðar og Dalvíkurbyggðar. Einnig hefur verið nefnd möguleg sameining þeirra sveitarfélaga sem mynda heilbrigðisumdæmi Akureyrar, og sameining alls starfssvæðis Eyþings sem nær eins og áður segir yfir gamla Norðurlandskjördæmi eystra.

Sameiningarnefnd hafa borist ályktanir Siglufjarðarkaupstaðar, Akureyrarkaupstaðar, Ólafsfjarðarbæjar, Dalvíkurbyggðar, Grýtubakkahrepps, Svalbarðsstrandarhrepps, Arnarneshrepps, Hörgárbyggðar og Eyjafjarðarsveitar.

Sveitarstjórnir Siglufjarðarkaupstaðar, Ólafsfjarðarbæjar, Dalvíkurbyggðar, Arnarneshrepps, Akureyrarkaupstaðar, og Grýtubakkahrepps leggja til að kosið verði um sameiningu allra sveitarfélaga í Eyjafirði þann 8. október næstkomandi, með vísan til þeirrar vinnu sem fram hefur farið á vettvangi stýrihópsins.

Sveitarfélögin setja þann fyrirvara að tímanlega fyrir sameiningarkosningarnar þurfi að liggja fyrir staðfesting á upphafi framkvæmda við gerð jarðgangna milli Siglufjarðar og Ólafsfjarðar um Héðinsfjörð. Samgönguráðherra tilkynnti um upphaf framkvæmda á opnum íbúafundi á Siglufirði þann 19. mars 2005. Framkvæmdir við Héðinsfjarðargöng

²² Akureyrarkaupstaður og Hríseyjarhreppur sameinuðust 1. ágúst 2004.

²³ Grétar Þór Eyþórsson o.fl. 2004. Eyfirðingar í eina sæng? Mat á sameiningu sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. Nóvember 2004.

verða boðnar út í haust og hafist handa við að bora göngin í júlí næsta sumar. Framkvæmdum á að vera lokið fyrir jól árið 2009.

Tillaga bæjarstjórnar Akureyrarkaupstaðar, Ólafsfjarðarbæjar, Arnarneshrepps og Dalvíkurbyggðar er enn fremur grundvölluð á því að tímanlega fyrir sameiningarkosningarnar liggi fyrir yfirlýsing stjórnvalda um að ekki komi til þeirrar skerðingar á tekjum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, sem hið sameinaða sveitarfélag mun að óbreyttu verða fyrir, samkvæmt núgildandi reglum sjóðsins. Auk þess, að samkomulag hafi náðst á milli ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um verkefnatilfærslu og tekjustofna svo sem boðað var við upphaf verkefnisins „Efling sveitarstjórnarstigsins“.

Sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar telur ekki vera fram komin nein rök sem mæli með sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög á svæðinu. Sveitarstjórnin telur enn fremur að sameining allra sveitarfélaga á svæðinu sé ótímabær og því eðlilegra að Eyjafjarðarsveit sameinist nágrannasveitarfélögum, þ.e. Grýtubakkahreppi, Svalbarðsstrandahreppi, Akureyrarkaupstað, Hörgárbyggð og Arnarneshreppi.

Sveitarstjórn Svalbarðsstrandahrepps leggur til að íbúar sveitarfélagsins greiði atkvæði um sameiningu við Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahrepp, Akureyrarkaupstað, Hörgárbyggð og Arnarneshrepp.

Sveitarstjórn Hörgárbyggðar bendir á að sveitarfélagið varð til við sameiningu þriggja sveitarfélaga árið 2001. Sveitarstjórnin telur ekki að fram séu komin nein haldbær rök sem mæla eindregið með sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög, nema þá Arnarneshrepp.

Suður-Þingeyjarsýsla og Norður-Þingeyjarsýsla

Í Þingeyjarsýslunum eru tíu sveitarfélög með tæplega 5.100 íbúa á svæði sem nær frá Fnjóskadal í vestri að Langanesi í austri. Landfræðilega er svæðið mjög stórt, en það nær yfir tæplega 18.000 km² svæði. Tæplega helmingur íbúa Suður- og Norður-Þingeyjarsýslna býr á Húsavík, en aðrir byggðakjarnar eru Laugar í Reykjadal í Þingeyjarsveit, Reykjahlíð við Mývatn, Kópasker, Raufarhöfn og Þórshöfn,

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
6100	Húsavíkurbær	2.426	269
6607	Skútustaðahreppur	437	6.036
6609	Aðaldælahreppur	265	564
6611	Tjörneshreppur	64	199
6612	Þingeyjarsveit	698	5.424
6701	Kelduneshreppur	103	736
6702	Öxarfjarðahreppur	331	2.687
6705	Raufarhafnarhreppur	238	37
6706	Svalbarðshreppur	116	1.155
6707	Þórshafnarhreppur	411	728
	Alls	5.089	17.835

Tafla 13. Sveitarfélög í Þingeyjarsýslum.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október 2005, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu þar að lútandi, greiði íbúar Húsavíkurbæjar, Tjörneshrepps, Kelduneshrepps, Skútustaðahrepps, Aðaldælahrepps, Öxarfjarðahrepps og Raufarhafnarhrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna.

Auk þess leggur nefndin til að íbúar Svalbarðshrepps og Þórshafnarhrepps greiði atkvæði um sameiningu þeirra sveitarfélaga þann 8. október 2005, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu þar að lútandi.

Rökstuðningur

Á fundum sameiningarnefndar með sveitarstjórnarmönnum í Suður- og Norður-Þingeyjarsýslum, sem haldnir voru vor og sumar árið 2004, kom fram að íbúar svæðisins líta á sýslurnar sem heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, enda þótt margir íbúar í Þingeyjarsveit sækja fremur þjónustu til Akureyrar en Húsavíkur.

Á fundi sem haldinn var í Reykjahlíð þann 22. júní var lögð fram ályktun meirihluta sveitarstjórnar í Þingeyjarsveit, þar sem óskað var eftir svigrúmi til þess að þróa sveitarfélagið áfram í kjölfar sameiningarinnar sem átti sér stað árið 2002. Þar kemur fram að meirihluti sveitarstjórnarinnar telur ekki ástæðu til þess að skoða frekari sameiningu að svo komnu máli. Í ljósi þess að nefndin hefur markað þá stefnu að leggja ekki fram tillögu um sameiningu nýlega sameinaðra sveitarfélaga við önnur, í andstöðu við hlutaðeigandi sveitarstjórn, mun sameiningarnefndin virða afstöðu sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar í því efni.²⁴

Þrátt fyrir að fjarlægðir milli byggðakjarnanna séu miklar hefur samstarf sveitarfélaganna á vettvangi Héraðsnefndar Þingeyinga verið umfangsmikið og náð yfir öll helstu lögbundin verkefni sveitarfélaga svo sem félagsþjónustu og fræðslumál. Héraðsnefnd Þingeyinga hefur enn fremur tekið yfir rekstur málefna fatlaðra með þjónustusamningi við félagsmálaráðuneytið. Starfssvæði Héraðsnefndarinnar er jafnframt eitt heilbrigðisumdæmi undir stjórn Heilbrigðisstofnunar Þingeyinga. Á svæðinu eru tveir framhaldsskólar, Framhaldsskólinn á Húsavík og Framhaldsskólinn á Laugum.

Landfræðileg stærð svæðisins og dreifing byggðarinnar gerir það að verkum að erfitt verður að sameina sýsluna í eitt staðbundið stjórnvald án þess að byggja samhliða upp umfangsmikið net hverfisstjórna. Í ljósi stöðu samgöngumála á svæðinu í dag taldi sameiningarnefndin ekki tímabært að sameina öll sveitarfélögin í eitt og lagði því til við fyrstu tillögugerð að sveitarfélög sameinuðust í einingar sem væru nógu öflugar til að sinna rekstri grunnskóla.

Í ljósi samhljóða umsagna sveitarstjórna á svæðinu í kjölfar viðræðna þeirra á milli á Héraðsnefndarfundi þann 20. nóvember 2004 hefur sameiningarnefnd ákveðið að breyta tillögum sínum í samræmi við vilja heimamanna.

²⁴ Minni hluti sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar hefur ályktað að æskilegt sé að sveitarfélagið verði þátttakandi í vinnu við breytingar á sveitarfélagaskipan á svæðinu.

Sameiningarnefnd lagði til sem fyrstu tillögu að íbúum Húsavíkurbæjar, Tjörneshrepps, Kelduneshrepps, Skútustaðahrepps og Aðaldælahrepps yrði gefinn kostur á að kjósa um sameiningu þeirra sveitarfélaga. Auk þess lagði nefndin til að íbúum Öxarfjarðahrepps og Raufarhafnarhrepps annars vegar og íbúum Svalbarðshrepps og Þórshafnarhrepps hins vegar yrði gefinn kostur á að kjósa um sameiningu þeirra sveitarfélaga.

Nefndinni bárust umsagnir frá öllum ofangreindum sveitarfélögum þar sem lagt var til að tillögunni yrði breytt á þann veg að kosið yrði um sameiningu allra sveitarfélaganna í eitt sveitarfélag. Enn fremur hvöttu nokkrar sveitarstjórnanna til þess að Þingeyjarsveit, Svalbarðshreppur og Þórshafnarhreppur yrðu hluti af tillögunni sem næði þá yfir báðar Þingeyjarsýslur og starfssvæði Héraðsnefndar Þingeyinga.

Meiri hluti sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar ítrekaði í umsögn sinni fyrri afstöðu um að ekki væri æskilegt að kjósa um sameiningu við önnur sveitarfélög að þessu sinni og vísuðu til þess að sveitarfélagið var myndað í kjölfar sameiningar árið 2002.²⁵ Minnihluti sveitarstjórnar Þingeyjarsveitar skoraði á sameiningarnefnd að endurskoða tillögur sínar um sameiningu sveitarfélaga í Suður-Þingeyjarsýslu. Minnihlutinn telur brýnt að íbúar Þingeyjarsveitar fái tækifæri til að tjá sig um þær tillögur að breytingum sem fyrirhugaðar eru á skipan sveitarfélaga í héraðinu. Bent er á bókun sveitarstjórnar Skútustaðahrepps frá 25. nóvember 2004 þar sem vísað er til þess að þátttaka Þingeyjarsveitar gæti skipt sköpum varðandi úrslit sameiningarkosninga í nágrennasveitarfélögum.

Sameiningarnefnd fundaði þann 12. janúar síðastliðinn með fulltrúum minnihluta og meirihluta í Þingeyjarsveit. Fulltrúar meirihlutans ítrekuðu fyrri afstöðu sína um að ekki væri æskilegt að kjósa um sameiningu að þessu sinni. Fulltrúi minnihlutans lýsti þeirri skoðun sinni að almennt ættu íbúar að fá tækifæri til að velja í atkvæðagreiðslu, en taldi ekki æskilegt að halda atkvæðagreiðslu til streitu í andstöðu við sveitarstjórn auk þess sem breytt tillaga um stóra sameiningu til austurs í Norður-Þingeyjarsýslu kynni að hafa áhrif á fyrri afstöðu minnihlutans.

Árið 2002 fór fram atkvæðagreiðsla um sambærilega tillögu, þ.e. sameiningu Aðaldælahrepps, Húsavíkurkaupstaðar, Kelduneshrepps, Reykjahrepps, Skútustaðahrepps, Tjörneshrepps og Öxarfjarðahrepps. Tillagan var samþykkt á Húsavík og í Reykjahreppi en felld annars staðar, þó með litlum mun í Kelduneshreppi.

Svalbarðshreppur og Þórshafnarhreppur mynda lítið atvinnu- og þjónustusvæði, en á Þórshöfn er að finna verslun með flesta dagvöru auk banka, pósthjónustu og heilsugæslu. Íbúar Svalbarðshrepps sækja mikið á Þórshöfn, enda er mikið samstarf milli sveitarfélaganna um nærþjónustu.

Samstarf milli Þórshafnarhrepps og Svalbarðshrepps er umfangsmikið og náið um alla helstu málaflokka, utan þá sem samstarf er um á vegum Héraðsnefndar Þingeyinga. Samvinnan nær yfir skólamál, en Svalbarðshreppur tekur þátt í rekstri grunnskólans

²⁵ Bárðdælahreppur, Ljósavatnshreppur, Hálishreppur og Reykdælahreppur.

vegna tveggja elstu árganganna, öldrunarmál, brunavarnir, leikskóla, tónlistarskóla og íþróttahús.

Nefndinni hafa borist umsagnir frá hreppsnefndum Svalbarðshrepps og Þórshafnarhrepps.

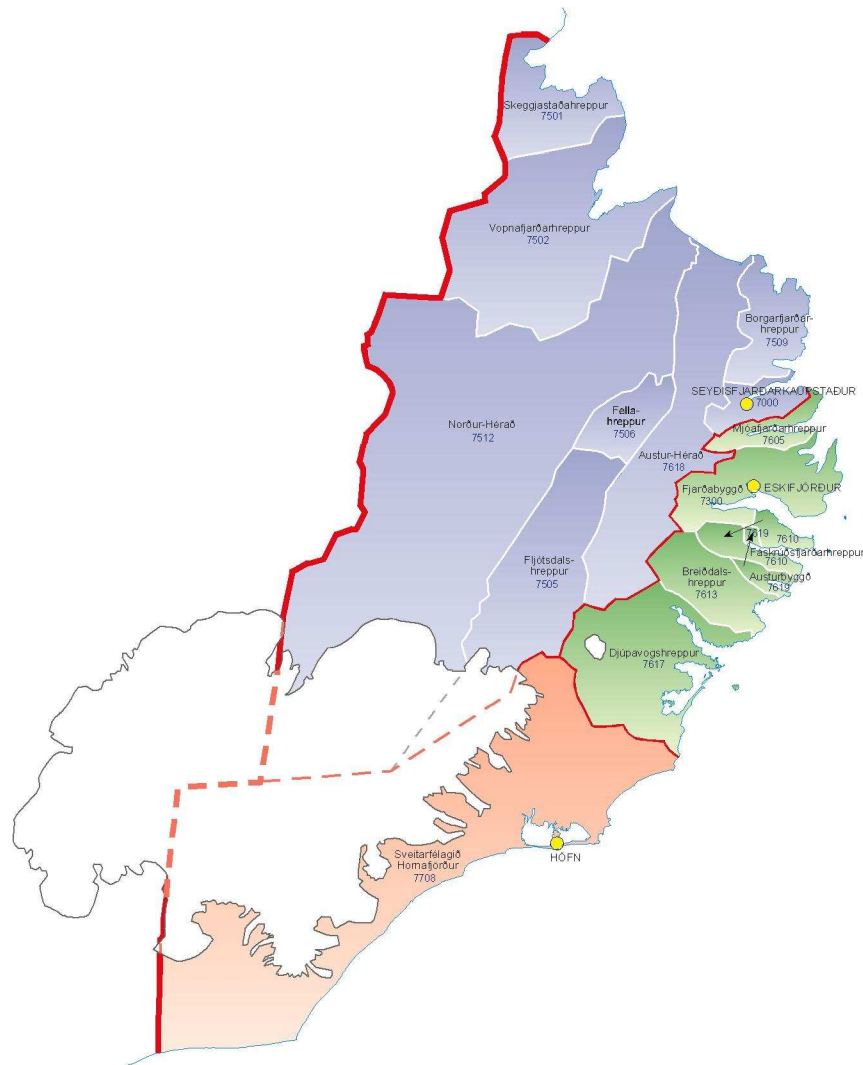
Hreppsnefnd Svalbarðshrepps telur að sameining sveitarfélaganna tveggja litlu sem engu breyta svæðinu til framdráttar og vekja upp spurningar um mismunandi eignastöðu sveitarfélaganna. Þrátt fyrir það er hreppsnefndin tilbúin að veða og meta kosti og galla sameiningar sveitarfélaganna, eða annarra kosta sem upp kunna að koma, og gefa íbúum tækifæri til að láta skoðun sína í ljós.

Hreppsnefnd Þórshafnarhrepps mælir með að íbúum verði gefið tækifæri til að greiða atkvæði um tillögu sameiningarnefndar, komi ekki fram aðrar hugmyndir að víðtækari sameiningarkostum.



Mynd 9. Norðurland eystra – Tillögur sameiningarnefndar.

Austurland



Mynd 10. Sveitarfélagaskipan á Austurlandi.²⁶

Á Austurlandi búa nú rúmlega 12.000 manns í 13 sveitarfélögum, en sjö sveitarfélög hafa færri en 500 íbúa og þrjú yfir 2.000 íbúa. Svæðið er starfssvæði Sambands sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) og nær frá Bakkafirði yfir gamla Austurlandskjördæmið og að Vestur-Skaftafellssýslu. Á Austurlandi eru 13 þéttbýliskjarnar, en enginn þeirra er afgerandi stærstur eða með mesta þjónustu.

²⁶ Síðan kortið var gert hafa sveitarfélögin Austur-Hérað, Norður-Hérað og Fella-hreppur sameinast í sveitarfélagið Fljótsdalshérað. Sameiningin tók gildi 1. nóvember 2004.

nr.	Sveitarfélög	Ibúafjöldi	km ²
7501	Skeggjastaðahreppur	137	605
7502	Vopnafjarðahreppur	732	1.903
7000	Seyðisfjarðarkaupstaður	714	213
7505	Fljótsdalshreppur	261	1.516
7509	Borgarfjarðahreppur	137	441
7620	Fljótsdalshérað	3.364	8.884
7300	Fjarðabyggð	3.175	628
7605	Mjóafjarðahreppur	38	194
7610	Fáskrúðsfjarðahreppur	51	244
7613	Breiðdalshreppur	249	452
7619	Austurbyggð	873	98
7617	Djúpavogshreppur	479	1.133
7708	Sveitarfélagið Hornafjörður	2.225	6.280
	Alls	12.435	22.593

Tafla 14. Sveitarfélög á Austurlandi.

Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Austurlandi og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt í tvennt eftir svæðum.

Ekki er gerð tillaga um sameiningu Borgarfjarðahrepps, Seyðisfjarðarkaupstaðar, Fljótsdalshrepps, Breiðdalshrepps, Djúpavogshrepps eða Sveitarfélagsins Hornafjarðar við önnur sveitarfélög. Fimm fyrstnefndu sveitarfélögin falla öll undir það viðmið að teljast ekki nægilega burðug til að sinna helstu lögbundnu verkefnum án samvinnu við önnur sveitarfélög. Aðrir sameiningarkostir en sameining við hið nýsameinaða sveitarfélag Fljótsdalshérað virðast ekki raunhæfir. Sameiningarnefnd vill veita sveitarstjórn Fljótsdalshéraðs svigrúm til að vinna úr sameiningunni frá síðastliðnu sumri og leggur því ekki til frekari sameingar á Fljótsdalshéraði.

Eftirfarandi tillögur er settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og landshlutasamtök. Að mjög miklu leyti er byggt á greinargerð sem SSA sendi nefndinni um stöðu sveitarfélaganna á svæðinu. Auk þess eru tillögurnar unnar með hliðsjón af þeim viðmiðum sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélögin séu í stakk búin til þess að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.²⁷

Norðursvæði Austurlands

Á norðursvæði Austurlands eru sex sveitarfélög með tæplega 5.300 íbúa. Það fjölmennasta er hið nýsameinaða sveitarfélag, Fljótsdalshérað, en þau fámennustu eru Skeggjastaðahreppur og Borgarfjarðahreppur. Samgöngur eru nokkuð greiðar á Fljótsdalshéraði en yfir erfiða fjallvegi er að fara, annars vegar um Fjarðarheiði til Seyðisfjarðar og hins vegar yfir Hellisheiði til Vopnafjarðar og Skeggjastaðahrepps. Einnig eru Njarðvíkurskriður til Borgarfjarðar umtalsverð samgönguhindrun.

²⁷ Sjá umfjöllun í kafla II um markmið sameiningarnefndar.

Egilsstaðir á Austur-Héraði eru helsti þjónustukjarni svæðisins, einkum hvað varðar íbúa á Fljótsdalshéraði og er atvinnusókn nokkur á milli sveitarfélaga innan Fljótsdalshéraðs.

Norðan Hellisheiðar

Norðan Hellisheiðar eru tvö sveitarfélög með tæplega 900 íbúum í tveimur byggðakjörnum og töluverðu dreifbýli. Á Bakkafirði búa rúmlega 100 manns, en tæplega 600 í þéttbýlinu á Vopnafirði.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
7501	Skeggjastaðahreppur	137	605
7502	Vopnafjarðahreppur	732	1.903
	Alls	869	2.508

Tafla 15. Sveitarfélögin norðan Hellisheiðar.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október næstkomandi, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Skeggjastaðahrepps og Vopnafjarðahrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna.

Rökstuðningur

Sveitarfélögin mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði en aðeins er um 20 mínútna akstur milli Bakkafjarðar í Skeggjastaðahreppi og Vopnafjarðar. Á Bakkafirði er lítil þjónusta, en á Vopnafirði er nokkur almenn verslun og þjónusta, auk heilsugæslu. Íbúar sveitarfélaganna sækja líka töluverða þjónustu á Akureyri og Egilsstaði.

Árin 1994 og 1998 var kosið um sameiningu þessara sveitarfélaga. Í báðum tilvikum samþykktu Vopnafirðingar tillöguna en íbúar Skeggjastaðahrepps felldu naumlega. Sveitarfélögin hafa verið þátttakendur í svokölluðu „Norðursvæðisverkefni“ þar sem kannaðir hafa verið möguleikar á sameiningu allra sveitarfélaganna á norðanverðu Austurlandi. Sú vinna er í biðstöðu, ekki síst í kjölfar þess að fjögur sveitarfélög á Fljótsdalshéraði hófu sameiningarviðræður sem hafa nú leitt til sameiningar þriggja þeirra.

Í greinargerð Sambands sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) er þess getið að sveitarstjórn Vopnafjarðahrepps telur að nú þegar ætti að sameina Vopnafjarðahrepp og Skeggjastaðahrepp sem þrep í átt að sameiningu allra sveitarfélaganna á norðanverðu Austurlandi eins og lagt var upp með í Norðursvæðisverkefninu.

Í umsögn hreppsnefndar Vopnafjarðahrepps um tillöguna kemur fram að hugur Vopnafirðinga standi til þess að mynda öflugt sveitarfélag með sameiningu Vopnafjarðahrepps og sveitarfélaganna á Fljótsdalshéraði. Hreppsnefnd hafnar því tillögu sameiningarnefndar um sameiningu Vopnafjarðahrepps og Skeggjastaðahrepps.

Annar sameiningarkostur á þessu svæði hefur verið ræddur, en það er sameining Vopnafjarðahrepps, Skeggjastaðahrepps, Þórshafnarhrepps og Svalbarðshrepps.

Sveitarstjórn Skeggjastaðahrepps hefur hvatt til þess að kosið verði um þann sameiningarkost.

Sameiningarnefnd tekur undir þau sjónarmið hreppsnefnda Vopnafjarðahrepps og Skeggjastaðahrepps að frekari sameininga sé þörf í framtíðinni, en lítur á sameiningu sveitarfélaganna tveggja sem nauðsynlegt skref í átt að stærri sameiningu. Nefndin hvetur því til þess að í kjölfar sameiningar Vopnafjarðahrepps og Skeggjastaðahrepps fari fram umræða um kosti og galla sameiningar hins nýja sveitarfélags við nágrannasveitarfélög sín til austurs eða vesturs.

Miðsvæði Austurlands

Á miðsvæði Austurlands eru fimm sveitarfélög með tæplega 4.400 íbúa í sex byggðakjörnum og nokkru dreifbýli. Fjölmennasta sveitarfélagið er Fjarðabyggð, en hið fámennasta er Mjóafjarðarhreppur sem jafnframt er fámennasta sveitarfélag landsins. Á svæðinu er enn fremur eitt yngsta sveitarfélag landsins, Austurbyggð, sem varð til við sameiningu Búðahrepps og Stöðvarhrepps í árslok 2003.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
7300	Fjarðabyggð	3.175	628
7605	Mjóafjarðarhreppur	38	194
7610	Fáskrúðsfjarðarhreppur	51	244
7619	Austurbyggð	873	98
	Alls	4.137	1.165

Tafla 16. Miðsvæði Austurlands.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október næstkomandi, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Mjóafjarðahrepps, Fjarðabyggðar, Austurbyggðar og Fáskrúðsfjarðahrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna í eitt.

Eins og áður segir er ekki gerð tillaga um sameiningu Breiðdalshrepps við önnur sveitarfélög. Almenna umfjöllun um Breiðdalshrepp má finna í kaflanum um suðursvæði Austurlands.

Rökstuðningur

Með bættum samgöngum milli Fáskrúðsfjarðar og Reyðarfjarðar telst svæðið vera heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, en jarðgöng á milli Reyðarfjarðar og Fáskrúðsfjarðar verða tekin í notkun á árinu.

Á fundi sameiningarnefndar með sveitarstjórnarmönnum á miðsvæði Austurlands kom fram eindreginn vilji sveitarstjórnarmanna í Austurbyggð og Fjarðabyggð til sameiningar svæðisins í eitt sveitarfélag, enda stefnir það í að verða heildstætt þjónustu- og atvinnusvæði á þessu ári með tilkomu jarðganga milli Fáskrúðsfjarðar og Reyðarfjarðar. Fulltrúi Mjóafjarðahrepps taldi samgöngur hamla sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög. Í ljósi þess að íbúafjöldi hreppsins hefur um árabil verið fyrir neðan lágmarksíbúatölu, samkvæmt 6. gr. Sveitarstjórnarlaga, leggur nefndin til að hreppurinn

verði meðal sveitarfélaga í tillögu um sameiningarkosningu. Íbúápróun í Fáskrúðsfjarðarhreppi hefur verið neikvæð um nokkurt skeið, en íbúum hefur fækkað um rúm 60% síðan 1995 og nálgast nú lágmarksíbúatölu.

Tvær viðræðunefndir eru starfandi um sameiningu sveitarfélaga á svæðinu, annars vegar samráðsnefnd Fjarðabyggðar og Austurbyggðar og hins vegar samráðsnefnd Fáskrúðsfjarðarhrepps og Fjarðabyggðar. Nefndin telur æskilegt að nefndirnar tvær sameini krafta sína við fyrsta tækifæri og bjóði fulltrúum Mjóafjarðarhrepps þátttöku í umræðunum.

Sameiningarnefnd hefur borist umsögn um tillöguna frá Fáskrúðsfjarðarhreppi og Austurbyggð sem samþykkja að fram fari atkvæðagreiðsla um tillögu sameiningarnefndar.

Nýleg skoðanakönnun sem IMG Gallup vann fyrir Fjarðabyggð gefur vísbendingar um að meiri hluti íbúa í Fjarðabyggð sé hlynntur sameiningu þessara sveitarfélaga, en tæplega 63% aðspurðra lýstu sig samþykka sameiningu Fjarðabyggðar, Mjóafjarðarhrepps, Fáskrúðsfjarðarhrepps og Austurbyggðar.²⁸

Suðursvæði Austurlands

Á suðursvæði Austurlands eru tvö sveitarfélög með rúmlega 2.700 íbúa í tveimur byggðakjörnum, á Höfn í Hornafirði og Djúpavogi. Vegsamgöngur eru fremur greiðar en fjarlægð milli þéttbýliskjarnanna er 102 km. Sveitarfélagið Hornafjörður varð til við sameiningu allra sveitarfélagana í Austur-Skaftafellssýslu í tveimur áföngum árin 1994 og 1998.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
7617	Djúpavogshreppur	479	1.133
7708	Sveitarfélagið Hornafjörður	2.225	6.280
	Alls	2.704	7.413

Tafla 17. Suðurfirðir Austurlands.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur ekki fram tillögu um atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga á suðursvæði Austurlands að þessu sinni.

Nefndin dregur þar með til baka fyrri tillögu sína um sameiningu Djúpavogshrepps og Breiðdalshrepps.

Rökstuðningur

Sveitarstjórnarmenn í Sveitarfélaginu Hornafirði hafa lýst yfir áhuga á því að fá svigrúm til að vinna betur úr þeim sameiningum sem fram hafa farið síðastliðin ár. Auk þess eru landfræðilegar aðstæður í sveitarfélaginu að mörgu leyti sérstakar, en um 200 km eru

²⁸ Fréttablaðið 20. janúar 2005.

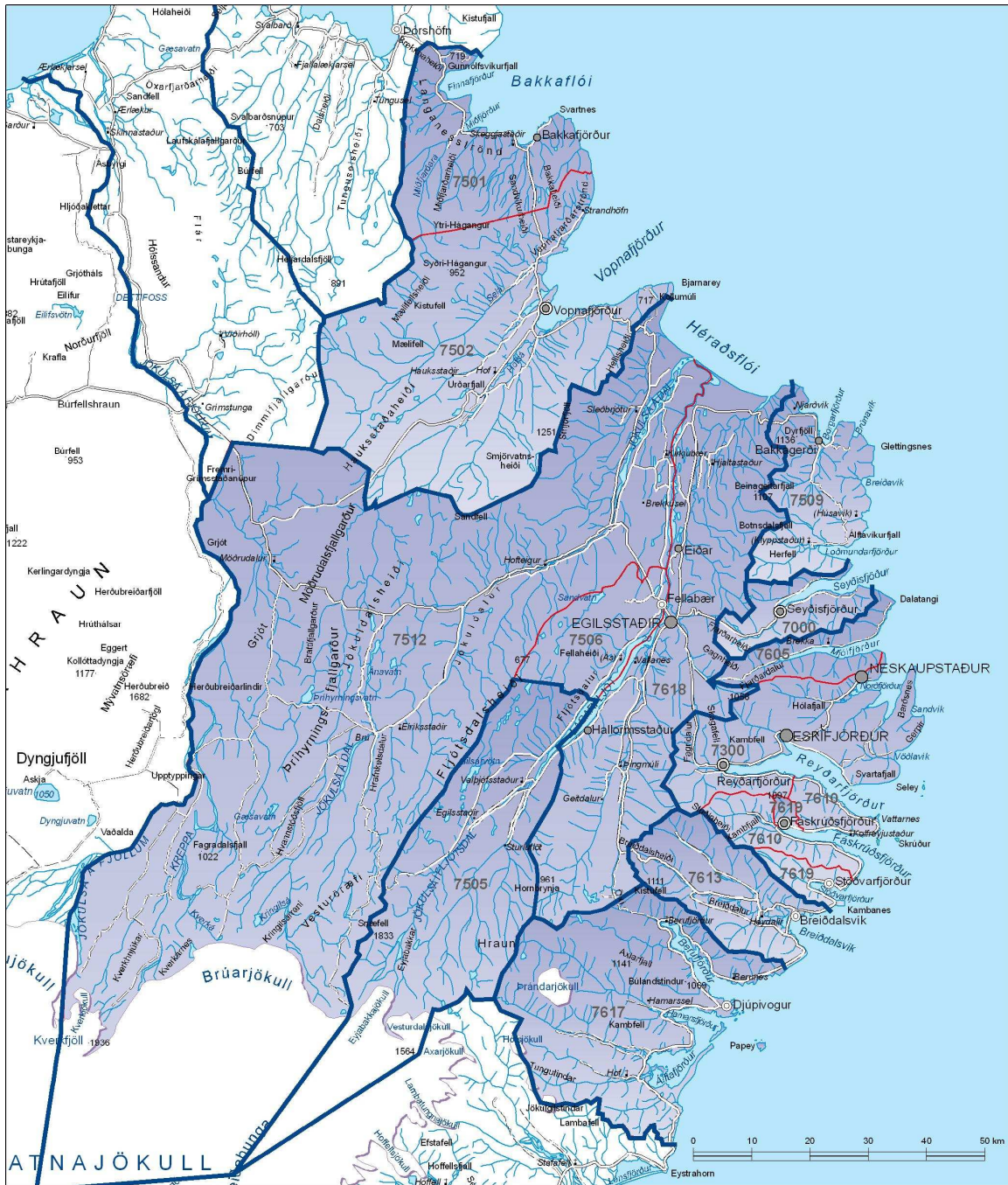
milli enda sveitarfélagsins. Í ljósi ofangreinds telur nefndin ekki ástæðu til að gera tillögu um sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög að svo stöddu.

Nefndin telur ekki ástæðu til að fram fari atkvæðagreiðsla um sameiningu Djúpavogshrepps og Breiðdalshrepps við önnur sveitarfélög að svo stöddu, með vísan til landfræðilegra aðstæðna. Nefndinni hefur borist greinargerð sveitarstjórnar Djúpavogshrepps með vísan til óformlegrar skoðanakönnunar sem fór fram í sveitarfélaginu samhliða forsetakosningunum 26. júní 2004. Niðurstöður þeirrar könnunar eru þær að rúmlega 60% aðspurðra vildu helst sameinast sveitarfélögunum á Fljótsdalshéraði.²⁹ Sveitarstjórn Djúpavogshrepps telur niðurstöðuna afgerandi, með þeim fyrirvörum sem voru hafðir í könnuninni. Í ljósi þess hafnar hreppsnefnd tillögu sameiningarnefndar um sameiningu Djúpavogshrepps og Breiðdalshrepps.

Sveitarstjórn Breiðdalshrepps hafnar enn fremur tillögu sameiningarnefndar með vísan til þess að lítill ávinningur yrði af sameinaðu sveitarfélagi Breiðdalshrepps og Djúpavogshrepps með rúmlega 700 íbúa. Auk þess tilkynnti hreppsnefnd að hún hefði óskað eftir formlegum viðræðum við Fljótsdalshérað um sameiningu sveitarfélaganna.

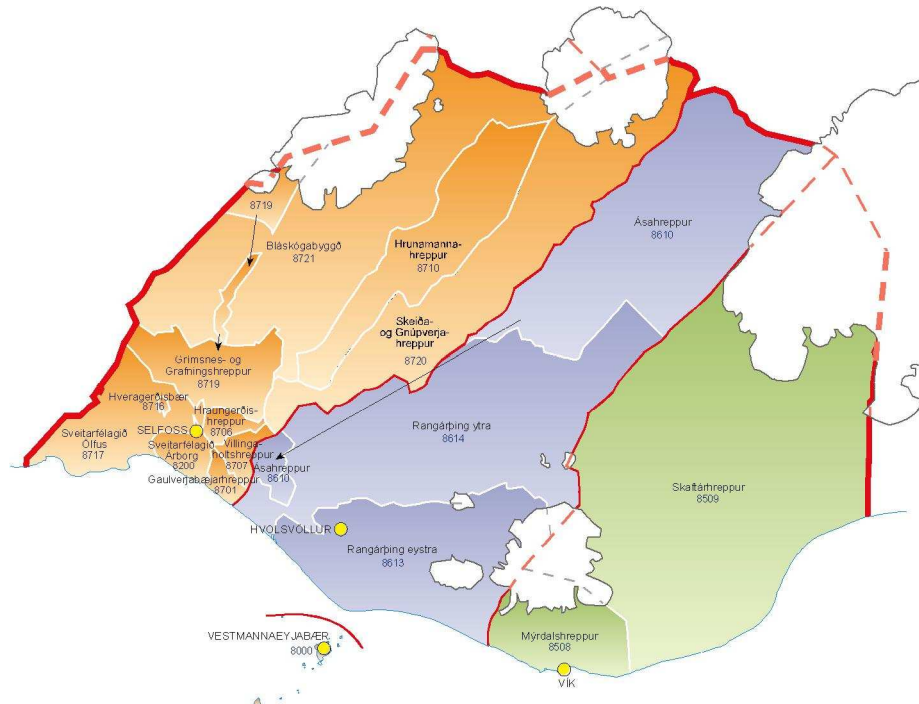
Eins og áður segir vill sameiningarnefnd veita sveitarstjórn Fljótsdalshéraðs svigrúm til þess að vinna úr sameiningunni síðastliðnu sumri og leggur því ekki til frekari sameiningu við það sveitarfélag.

²⁹ Niðurstöður viðhorfskönnunar í Djúpavogshreppi eru á þá leið að 61% af þeim sem tóku þátt vill helst sameinast Héraðssvæði, 14% vilja enga sameiningu, 8% vilja sameinast Sveitarfélaginu Hornafirði, 7% vilja sameinast Breiðdalshreppi, 7% skiluðu auðu og 2% vilja sameinast Fjarðabyggð. Sjá á vef sveitarfélagsins www.djupivogur.is.



Mynd 11. Austurland – Tillögur sameiningarnefndar.

Suðurland



Mynd 12. Sveitarfélagaskipan á Suðurlandi.

Á Suðurlandi búa tæplega 22.000 manns í 16 sveitarfélögum með 14 byggðakjarna, en svæðið nær yfir gamla Suðurlandskjördæmið og er starfssvæði Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga (SASS).

Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Suðurlandi og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt í tvennt eftir svæðum. Ekki verður gerð tillaga um sameiningu Vestmannaeyjabæjar við önnur sveitarfélög af landfræðilegum ástæðum. Auk þess er ekki gerð tillaga um sameiningu sveitarfélaga í Rangárvallasýslu og Vestur-Skaftafellssýslu. Sveitarfélögin í Rangárvallasýslu hafa nýlega sameinast, en landfræðilegar aðstæður standa í vegi fyrir sameiningu sveitarfélaganna í Vestur-Skaftafellssýslu.

Eftirfarandi tillögur eru settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og landshlutasamtök. Að mjög miklu leyti er byggt á greinargerð sem SASS sendi nefndinni um stöðu sveitarfélaganna á svæðinu. Auk þess eru tillögurnar unnar með hliðsjón af þeim viðmiðum sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélögin séu í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.³⁰

³⁰ Sjá umfjöllun í kafla II um markmið sameiningarnefndar.

Árnessýsla, Árborgarsvæði

Á svonefndu Árborgarsvæði býr um helmingur allra íbúa Suðurlands. Á svæðinu eru fimm þéttbýliskjarnar auk umtalsverðs dreifbýlis en um 10% íbúa svæðisins býr í dreifbýli. Selfoss er miðstöð þjónustu fyrir allt svæðið, en í Hveragerði og Þorlákshöfn er töluverð þjónusta auk þess sem íbúar sækja þjónustu og atvinnu á höfuðborgarsvæðið.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
8200	Sveitarfélagið Árborg	6.522	158
8701	Gaulverjabæjarhreppur	138	80
8706	Hraungerðishreppur	196	96
8707	Villingaholtshreppur	183	114
8716	Hveragerðisbær	2.021	8
8717	Sveitarfélagið Ölfus	1.725	738
	Alls	10.785	1.193

Tafla 18. Árborgarsvæði Árnessýslu.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október næstkomandi, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Hveragerðisbæjar, Sveitarfélagsins Ölfuss, Sveitarfélagsins Árborgar, Gaulverjabæjarhrepps, Villingaholtshrepps og Hraungerðishrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna sex í eitt sveitarfélag.

Rökstuðningur

Svæðið myndar heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði með Selfoss sem aðalþjónustukjarna. Samgöngur innan svæðisins eru með besta móti og yfir 90% íbúanna búa í innan við 30 mínútna akstursfjarlægð frá Selfossi, en þar er sjúkrahús og heilsugæsla, sýslumannsembætti, ýmis staðbundin stjórnsýsla á vegum ríkis og sveitarfélaga auk umfangsmikillar almennrar verslunar og þjónustu. Svæðið er í raun enn fremur innan þjónustusvæðis höfuðborgarsvæðisins, þar sem íbúar svæðisins búa í innan við klukkustundar akstursfjarlægð frá höfuðborginni.

Samvinna milli sveitarfélaganna er umtalsverð, m.a. um menningarmál, tónlistarskóla, sorphirðu og förgun, brunavarnir, heilbrigðiseftirlit, samgöngumál, atvinnumál og fræðslumál. Auk þessa vinna sveitarfélögin talsvert saman innbyrðis, svo sem um skólamál.

Í upphafi árs 2004 hófu fjölmennari sveitarfélögin, Hveragerði, Ölfus og Árborg, samstarf í upplýsingatækni sem miðar að því að samræma upplýsingakerfi allra sveitarfélaganna og opna möguleika á rafrænni samvinnu í stjórnsýslu.

Sameiningarnefnd hefur borist umsögn um tillöguna frá Sveitarfélaginu Árborg, Hveragerðisbæ, Gaulverjabæjarhreppi, Hraungerðishreppi og Sveitarfélaginu Ölfusi. Engin sveitarstjórnanna leggst gegn atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga í Ölfusi og Flóa.

Sameiningarnefnd átti fulltrúa á opnum íbúafundi sem sveitarstjórn Hveragerðisbæjar boðaði til á Hótel Örk þann 17. nóvember síðastliðinn. Á fundinn voru mættir oddvitar allra sveitarfélaganna sem tillagan varðar. Almennt var jákvæð umræða um tillöguna og helst að greina að afstöðumunur væri til þess hvort tillagan ætti að ná yfir alla Árnassýslu eða eingöngu yfir Ölfus og Flóa.

Uppsveitir Árnassýslu

Í uppsveitum Árnassýslu búa rúmlega 2.500 manns í fjórum sveitarfélögum, með þrjá minni byggðakjarna og umtalsvert dreifbýli. Stærsti hluti íbúanna býr í dreifbýli, enda er um eitt stærsta landbúnaðarhérað landsins að ræða. Skráður íbúafjöldi gefur í raun ekki rétta mynd af búsetu á svæðinu, því á svæðinu er stærsta sumarhúsabyggð landsins með um 5.000 sumarhús. Samkvæmt könnun sem Rannsóknþjónusta Háskóla Íslands gerði árið 2002 er um þriðjungur allra sumarhúsa á Íslandi á þessu svæði. Sama könnun leiddi í ljós að í Árnassýslu eru um 900.000 gistinætur í sumarhúsum á ári hverju.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
8710	Hrunamannahreppur	754	1.205
8719	Grímsnes- og Grafningshreppur	344	900
8720	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	529	2.402
8721	Bláskógabyggð	888	3.300
	Alls	2.515	7.807

Tafla 19. Uppsveitir Árnassýslu.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október næstkomandi, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Bláskógabyggðar, Hrunamannahrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps og Skeiða- og Gnúpverjahrepps atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna fjögurra í eitt sveitarfélag.

Rökstuðningur

Þrátt fyrir að svæðið sé í raun á þjónustusvæði Selfoss og myndi heildstæða atvinnu- og þjónustueiningu með öðrum sveitarfélögum í Árnassýslu, telur nefndin að sérkenni svæðisins sem öflugt dreifbýlissamfélag í stöðugum vexti vegi þyngra en viðmiðið um heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði.

Samvinna sveitarfélaganna í uppsveitum Árnassýslu er mjög umfangsmikil. Á vegum sveitarfélaganna er starfandi svokölluð oddvitanefnd, sem er framkvæmdanefnd samstarfsins, en með tilkomu hennar má í raun segja að til hafi orðið millistig í stjórnslunni.

Nýlega var unnin rannsókn á samvinnu sveitarfélaganna í uppsveitum Árnassýslu. Niðurstöður þeirrar rannsóknar gefa vísbendingar um að samvinna sveitarfélaganna gangi í meginatriðum vel og hafi skilað miklu, raunar svo miklu að sveitarfélögin geti vart slitit samstarfinu án þess að skerða verulega þjónustu við íbúana. Niðurstöðurnar benda enn fremur til þess að samvinnan hafi ákveðna vankanta sem ekki verði leystir nema með

sameiningu sveitarfélaganna. Í raun má segja að stjórnsýsla og þjónusta sveitarfélaganna fjögurra sé nú þegar að miklu leyti sameinuð, en eftir eigi að leggja lokahönd á ferlið.³¹

Á fundi sameiningarnefndar með sveitarstjórnarmönnum í uppsveitum Árnassýslu kom fram að ýmsir sveitarstjórnarmenn á svæðinu telja samstarf sveitarfélaganna það náið að sameining sveitarfélaganna sé einungis formsatriði.

Nefndinni hafa borist umsagnir frá sveitarstjórnnum allra sveitarfélaganna í uppsveitum Árnassýslu. Í þeim er vísað til sameiginlegs fundar sveitarstjórna í uppsveitunum sem haldinn var í Skálholti þann 11. nóvember síðastliðinn. Sameiningarnefnd átti fulltrúa á þeim fundi. Á fundinum kom fram að sveitarstjórnirnar væru sammála um að sameining þessara sveitarfélaga væri eðlilegt skref í kjölfar mikillar samvinnu sveitarfélaganna. Samgöngubætur innan svæðisins væru aftur á móti grundvallarforsenda fyrir áframhaldandi sameiningarviðræðum milli sveitarfélaganna.

Sameiningarnefnd vísar til þess að hún hefur sent samgönguyfirvöldum ábendingar sveitarstjórnarmanna í uppsveitum Árnassýslu um samgöngubætur í tengslum við sameiningar sveitarfélaga á svæðinu.

Rangárvallasýsla

Í Rangárvallasýslu búa rúmlega 3.200 manns í þremur sveitarfélögum með tvo byggðakjarna, Hellu og Hvolsvöll, og umtalsvert dreifbýli.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
8610	Ásahreppur	150	2.942
8613	Rangárþing eystra	1.651	1.841
8614	Rangárþing ytra	1.450	3.188
	Alls	3.251	7.971

Tafla 20. Rangárvallasýsla.

Tillaga sameiningarnefndar

Í ljósi þess að skammt er síðan umfangsmiklar sameiningar fóru fram á svæðinu telur nefndin ekki rétt að gera tillögu um að kosið verði um sameiningu sveitarfélaganna á svæðinu þann 8. október 2005 í andstöðu við viðkomandi sveitarstjórnir.

Rökstuðningur

Árið 2002 var kosið tvívegis um sameiningu sveitarfélaga í Rangárvallasýslu. Tillaga um sameiningu sýslunnar allrar í eitt sveitarfélag náði ekki fram að ganga, en í kjölfarið voru sveitarfélögin austan Rangár, þ.e. Austur-Eyjafjallahreppur, Vestur-Eyjafjallahreppur, Austur-Landeyjahreppur, Vestur-Landeyjahreppur, Fljótshlíðarhreppur og Hvolhreppur sameinuð í Rangárþing eystra. Síðar sama ár var kosið um sameiningu allra sveitarfélaganna vestan Rangár, þ.e. Djúpárhrepps, Holta- og Landsveitar, Rangárvallahrepps og Ásahrepps í sveitarfélagið Rangárþing ytra. Tillagan var samþykkt

³¹ Eva Marín Hlynisdóttir. 2004. Uppsveitir Árnassýslu: Samstarf eða sameining. M.A. ritgerð í stjórnfræði.

í öllum sveitarfélögum nema Ásahreppi þar sem hún var felld með miklum meiri hluta atkvæða, rétt eins og tillagan um sameiningu allrar sýslunnar.

Á fundi nefndarinnar með sveitarstjórnarmönnum úr Rangárvallasýslu og Vestur-Skaftafellssýslu kom fram að sveitarstjórnarmenn í Rangárvallasýslu væru einhuga um að ekki væri tímabært að hefja sameiningarviðræður að nýju.

Vestur-Skaftafellssýsla

Í Vestur-Skaftafellssýslu búa rúmlega 1.000 manns í tveimur sveitarfélögum, Skaftárhreppi og Mýrdalshreppi, sem hafa tvo byggðakjarna, Vík og Kirkjubæjarklaustur. Skaftárhreppur er landfræðilega næststærsta sveitarfélag landsins, auk þess að vera það næstdreifbýlasta. Þéttbýli er meira í Mýrdalshreppi, en þróun fólksfjölda á svæðinu hefur almennt verið neikvæð undanfarin ár.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
8508	Mýrdalshreppur	509	755
8509	Skaftárhreppur	506	6.946
	Alls	1.015	7.701

Tafla 21. Vestur-Skaftafellssýsla.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur ekki fram tillögu um atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga í Vestur-Skaftafellssýslu að sinni.

Nefndin dregur þar með til baka fyrri tillögu sína um sameiningu Mýrdalshrepps og Skaftárhrepps í eitt sveitarfélag.

Rökstuðningur

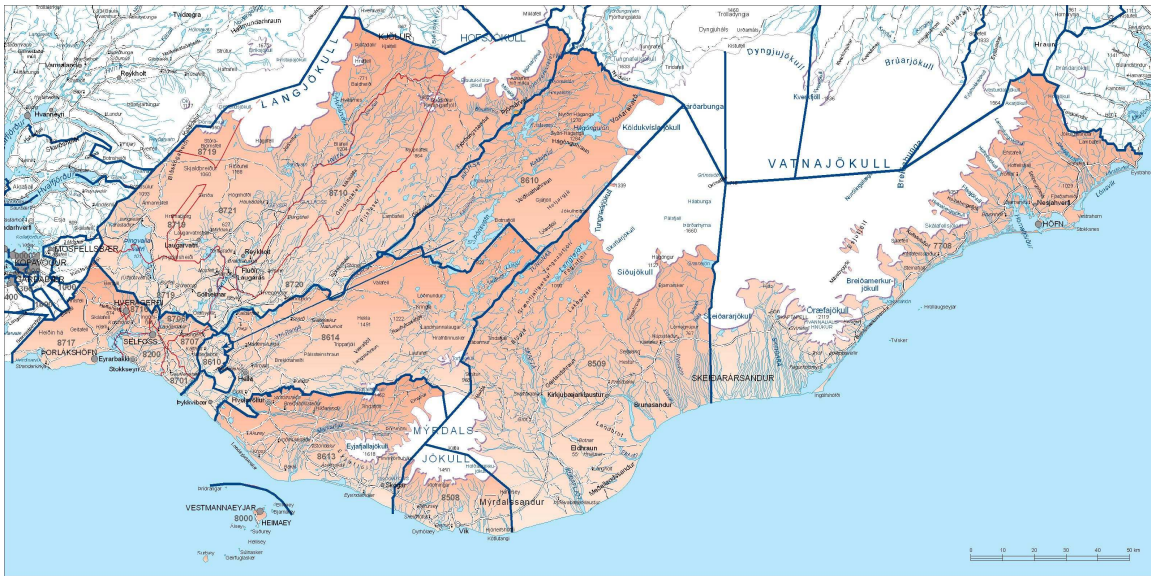
Sameiningarnefnd hefur borist umsögn frá sveitarstjórn Mýrdalshrepps þar sem hún vísar til opins íbúafundar sem haldinn var 11. nóvember 2004. Sameiningarnefnd átti fulltrúa á þeim fundi. Á fundinum kom fram að vilji íbúa stæði til þess að sveitarfélagið sameinaðist sveitarfélögum í Rangárvallasýslu.

Sameiningarnefnd hefur enn fremur borist umsögn sveitarstjórnar Skaftárhrepps þar sem fram kemur að Skaftárhreppur sé nú þegar heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði með Kirkjubæjarklaustur sem helsta byggðakjarna. Auk þess er bent á að Skaftárhreppur sé eins konar byggðaejya sem afmarkast af Mýrdalssandi í vestri og Skeiðarársandi í austri. Sameiningarnefnd hélt á fund hreppsnefndar Skaftárhrepps þann 1. desember síðastliðinn þar sem sveitarstjórn ítrekaði fyrr afstöðu sína. Hreppsnefnd lagði á fundinum áherslu á að sameiningarmál á svæðinu væru hugsuð heildstætt og í tengslum við breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Hreppsnefnd telur að samhliða sameiningu sveitarfélagsins við önnur, í mjög landfræðilega stóra einingu, þurfi að vinna að nýjungum í dreifðri stjórnsýslu.

Sameiningarnefnd fellst á þau sjónarmið sveitarstjórnar Skaftárhrepps að landfræðileg staða Skaftárhrepps veiti sveitarfélaginu ákveðna sérstöðu og fellur því frá fyrri tillögu

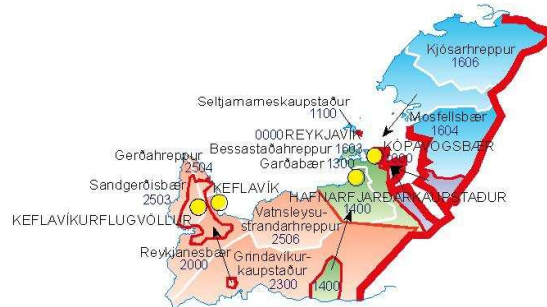
um sameiningu sveitarfélaga í Vestur-Skaftafellssýslu og leggur ekki fram nýja þar sem enginn annar raunhæfur sameiningarkostur er að mati nefndarinnar uppi að svo stöddu.

Sveitarfélagið Hornafjörður varð til við sameiningu sex sveitarfélaga í Austur-Skaftafellssýslu og nær nú þegar yfir stórt landssvæði, en um 200 km eru milli enda í sveitarfélaginu. Sveitarstjórnarmenn í Sveitarfélaginu Hornafirði hafa lýst yfir vilja til að vinna betur úr þeirri sameiningu sem orðið hefur fremur en að stækka sveitarfélagið enn frekar.



Mynd 13. Suðurland – Tillögur sameiningarnefndar.

Höfuðborgarsvæðið og Reykjanes



Mynd 14. Sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæði og Suðurnesjum.

Höfuðborgarsvæðið og Reykjanes eru þéttbýlustu svæði landsins, en á svæðinu búa rúmlega 201.000 manns í 13 sveitarfélögum á um 2.000 km² svæði sem nær frá Hvalfirði í norðri að Reykjanesvita í suðri. Á svæðinu eru flest fjölmennustu sveitarfélög landsins, en meðalíbúafjöldi í sveitarfélögum á svæðinu er um 15.500 íbúar. Í ljósi þess að flest sveitarfélögin á svæðinu eru nægilega öflug til að sinna lögbundnum og venjubundnum verkefnum sveitarfélaga hefur nefndin ekki lagt til umfangsmiklar sameiningar sveitarfélaga á svæðinu.

Eftirfarandi tillögur er settar fram að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn á svæðinu og landshlutasamtök. Auk þess er höfð hliðsjón af þeim viðmiðum sem nefndin hefur lagt fram um að hvert sveitarfélag skuli mynda heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, að íbúarnir geti myndað félagslega heild og að sveitarfélögin séu í stakk búin til að sinna þeim verkefnum sem íbúarnir og löggjafinn krefjast.³²

Umfjöllun um sveitarfélagaskipan á svæðinu og tillögur sameiningarnefndar til breytinga á þeirri skipan er skipt í tvennt eftir svæðum, annars vegar Suðurnes og hins vegar höfuðborgarsvæði.

Suðurnes

Á Suðurnesjum búa rúmlega 17.000 manns í fimm sveitarfélögum með sex byggðakjarna, en svæðið nær yfir Reykjanesið frá Straumsvík að Garðskaga og er starfssvæði Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS).

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
2000	Reykjanesbær	10.954	145
2300	Grindavíkurbær	2.479	425
2503	Sandgerðisbær	1.398	62
2504	Sveitarfélagið Garður	1.322	21
2506	Vatnsleysustrandarhreppur	939	165
	Alls	17.092	818

Tafla 22. Suðurnes.

³² Sjá umfjöllun í kafla II.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að þann 8. október næstkomandi, eða fyrr samkvæmt hugsanlegri ákvörðun samstarfsnefndar á svæðinu, greiði íbúar Reykjanesbæjar, Sandgerðisbæjar og Sveitarfélagsins Garðs atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna þriggja í eitt sveitarfélag.

Auk þess leggur nefndin til að íbúar Hafnarfjarðarkaupstaðar og Vatnsleysustrandarhrepps greiði þann 8. október nk. atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna tveggja.

Nefndin hefur ákveðið að falla frá tillögu um sameiningu Grindvíkurbæjar við önnur sveitarfélög.

Rökstuðningur

Suðurnes eru heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði með Reykjanesbæ sem helsta þjónustukjarna. Atvinnusókn íbúa milli sveitarfélaga á svæðinu er umtalsverð, auk þess sem ungmenni sækja nám í Fjölbrautaskóla Suðurnesja í Keflavík. Yfir 90% íbúanna eru í innan við 30 mínútna akstursfjarlægð frá Reykjanesbæ. Reyndar er þjónustusókn íbúa í Grindavík og Vatnsleysustrandarhreppi ekki síður til höfuðborgarsvæðisins en í Reykjanesbæ. Aðeins eru um 10 km á milli sveitarfélaganna Garðs, Reykjanesbæjar og Sandgerðis.

Samvinna sveitarfélaganna á Suðurnesjum er umtalsverð, meðal annars um skólaskrifstofu, heilbrigðiseftirlit, atvinnumál, sorphirðu og förgun.

Í september síðastliðnum lagði nefndin fram tillögu um sameiningu allra sveitarfélaganna fimm á Suðurnesjum í eitt. Sú tillaga fékk ekki meðbyr hjá neinu sveitarfélaganna, utan Reykjanesbæjar.

Hreppsnefnd Vatnsleysustrandarhrepps lét framkvæma viðhorfskönnun meðal íbúa sveitarfélagsins til þess að kanna hvaða sameiningarkosti íbúar teldu vænlegasta. Framkvæmd var svokölluð þýðiskönnun sem þýðir að reynt var að fá fram viðhorf allra íbúa sveitarfélagsins sem eru yfir 18 ára aldri. Niðurstöður könnunarinnar gefa vísbendingu um að íbúar Vatnsleysustrandarhrepps séu hlynntir sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög, og þá helst Hafnarfjarðarkaupstað.³³

Hreppsnefnd Vatnsleysustrandarhrepps og Hafnarfjarðarkaupstaðar komu á fund sameiningarnefndar þann 7. janúar síðastliðinn, þar sem báðar sveitarstjórnir lýstu sig hlynnta því að greidd yrðu atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna. Sveitarstjórnirnar óskuðu jafnframt eftir auknum fresti til að vinna úr svo viðamikilli sameiningu, eða til haustsins 2005.

Sameiningarnefnd átti fund með bæjarráði Grindavíkurbæjar þann 27. október 2004. Á fundinum kom fram eindregin andstaða sveitarstjórnarinnar við það að sveitarfélagið yrði

³³ ParX Viðskiptaráðgjöf IBM. Vogar á Vatnsleysuströnd. Könnun meðal íbúa Vatnsleysustrandarhrepps um sameiningu sveitarfélaga. Desember 2004.

sameinað öðrum sveitarfélögum, enda væri sveitarfélagið í raun heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði. Að vísu sæki Grindvíkingar nokkra verslun og þjónustu út fyrir sveitarfélagið og þá fyrst og fremst til höfuðborgarsvæðisins líkt og aðrir landsmenn. Fram kom að Grindvíkingar líti ekki svo á að þeir séu hluti af þjónustusvæði Reykjanesbæjar.

Bæjarráð vísaði til þess að árið 1993 hefðu Grindvíkingar felld sameiningu við önnur sveitarfélög á Suðurnesjum með yfir 90% greiddra atkvæða. Á þeim rúma áratug sem liðinn sé hafi forsendur breyst þannig í Grindavík að sveitarfélagið sé enn öflugra í dag en það var árið 1993. Íbúum hafi stöðugt fjölgað og þjónusta batnað. Bæjarráð Grindavíkurbæjar telur engar forsendur fyrir sameiningu Grindavíkur við önnur sveitarfélög miðað við núverandi verkefni.

Sameiningarnefndin tekur að vissu leyti undir það sjónarmið bæjarstjórnar Grindavíkur að sveitarfélagið myndi heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði, auk þess sem sveitarfélagið sé nægilega burðugt til að sinna öllum helstu núverandi verkefnum sveitarfélaga.

Meirihluti bæjarstjórnar Sveitarfélagsins Garðs telur núverandi skipan sveitarfélaga á svæðinu vera með ágætum og telur ekki nauðsynlegt að greidd verði atkvæði um sameiningu sveitarfélaga á Suðurnesjum. Fulltrúi minnihlutans telur eðlilegt að íbúar sveitarfélagsins fái að lýsa vilja sínum í atkvæðagreiðslu.

Bæjarstjórn Reykjanesbæjar telur eflingu sveitarstjórnarstigsins á Suðurnesjum verða svæðinu til framdráttar.

Bæjarstjórn Sandgerðisbæjar skipaði nefnd til þess að kanna kosti og galla sameiningar sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög á Suðurnesjum. Niðurstöður nefndarinnar eru þær að sameining Sandgerðisbæjar við önnur sveitarfélög hafi bæði kosti og galla. Meiri hluti sveitarstjórnar telur gallana vera umtalsvert meiri en kostina og að engin ástæða sé til þess fyrir Sandgerðinga að samþykkja sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög. Minnihluti sveitarstjórnar styður það að íbúar Sandgerðisbæjar fái tækifæri til að skoða kosti og galla sameiningar sveitarfélagsins við önnur og geti lýst afstöðu sinni í atkvæðagreiðslu.

Fulltrúar sveitarstjórnna í Sandgerði og Garði komu á fund fulltrúa sameiningarnefndar þann 27. janúar og ítrekuðu þá afstöðu sem fyrr er getið.

Höfuðborgarsvæðið

Á höfuðborgarsvæðinu búa um 184.000 manns í átta sveitarfélögum, en svæðið nær frá botni Hvalfjarðar í norðri að Straumsvík í suðri og er starfssvæði Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH). Á svæðinu eru flest fjölmennustu sveitarfélög landsins ásamt Kjósarhreppi, sem er fámennnt dreifbýlissamfélag.

Ekki er gerð tillaga um sameiningu Reykjavíkurborgar, Kópavogsbæjar, Kjósarhrepps, Seltjarnarneskaupstaðar, Garðabæjar, Álftaness eða Mosfellsbæjar við önnur sveitarfélög að svo stöddu. Nefndin telur öll þessi sveitarfélög, fyrir utan Kjósarhrepp, vera nægilega öflug til þess að geta sinnt helstu verkefnum sveitarfélaga.

Í ljósi ályktunar XVIII. landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga, um að skjóta vinnu við verkefnaflutning frá ríki til sveitarfélaga á frest, telur nefndin ekki brýnt að sameina sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Slíkt kann að breytast við hugsanlega breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga í framtíðinni.

nr.	Sveitarfélög	Íbúafjöldi	km ²
0000	Reykjavíkurborg	113.730	268
1000	Kópavogsbær	25.784	80
1100	Seltjarnarneskaupstaður	4.547	2
1300	Garðabær	9.036	71
1400	Hafnarfjarðarkaupstaður	21.942	143
1603	Sveitarfélagið Álftanes	2.024	5
1604	Mosfellsbær	6.782	189
1606	Kjósarhreppur	145	284
	Alls	183.990	1.043

Tafla 23. Höfuðborgarsvæðið.

Tillaga sameiningarnefndar

Sameiningarnefnd leggur til að íbúar Hafnarfjarðarkaupstaðar og Vatnsleysustrandarhrepps greiði atkvæði um sameiningu þessara sveitarfélaga í eitt þann 8. október nk.

Sameiningarnefnd leggur ekki fram aðrar tillögur um atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu að sinni.

Nefndin dregur þar með til baka fyrri tillögur sínar um atkvæðagreiðslur um sameiningu Reykjavíkurborgar og Kjósarhrepps annars vegar og Álftaness og Garðabæjar hins vegar.

Rökstuðningur

Atvinnu- og þjónustusókn íbúa í Vatnsleysustrandarhreppi á höfuðborgarsvæðið, þar með talið Hafnarfjörð, er umtalsverð. Um 30 mínútna akstur er frá Vogum í Hafnarfjörð. Eins og segir í umfjöllun um sveitarfélagaskipan á Suðurnesjum hér að framan hafa

sveitarstjórnir Hafnarfjarðarkaupstaðar og Vatnsleysustrandarhrepps lýst yfir vilja til að fram fari atkvæðagreiðsla um sameiningu sveitarfélaganna.³⁴

Reykjavíkurborg – Kjósarhreppur

Kjósarhreppur er eina sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu sem ekki hefur burði til þess að sinna lögbundnum verkefnum sveitarfélaga án samstarfs við önnur sveitarfélög. Kjósarhreppur á samstarf við Reykjavíkurborg og Mosfellsbæ um flesta málaflokka sveitarfélaga. Það er mat sameiningarnefndar að samstarf nái aldrei að uppfylla alla kosti sameiningar sveitarfélaga.

Sameiningarnefnd barst umsögn frá Reykjavíkurborg þar sem ekki er mælt með kosningu um sameiningu sveitarfélaganna tveggja. Í umsögninni er þess getið að sveitarfélögin séu gjörólík að uppbyggingu, annars vegar stórt borgarsamfélag og hins vegar smátt dreifbýlissamfélag. Borgarstjórn telur að hagsmunir íbúa þessara sveitarfélaga séu að verulegu leyti ólíkir og telur því ekki ástæðu til þess að mæla með atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaganna.

Hreppsnefnd Kjósarhrepps og borgarstjóri Reykjavíkurborgar komu á fund nefndarinnar þann 14. desember 2004. Hreppsnefnd Kjósarhrepps telur dreifbýlissamfélag á borð við Kjósarhrepp ekki eiga samleið með höfuðborginni. Hreppsnefndin upplýsti að hún hafi átt fund með fulltrúum frá Reykjavíkurborg þar sem fram hafi komið að Reykjavíkurborg telji ekki ástæðu til þess að kosið verði um tillöguna enda hafi borgin engan hag af því.

Hreppsnefnd Kjósarhrepps fékk Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri til þess að vinna könnun á viðhorfum íbúa hreppsins til sameiningar sveitarfélagsins við önnur. Framkvæmd var póstkönnun og fengu allir íbúar hreppsins á kosningaaldri spurningalista sendan. Tæplega 76% íbúa á kosningaaldri svöruðu könnuninni. Niðurstöðurnar gefa vísbendingu um að 75% íbúa hreppsins telji enga þörf á sameiningu sveitarfélagsins við önnur. Ef sameining reynist nauðsynleg kjósi íbúarnir helst sameiningu við Reykjavíkurborg.³⁵

Borgarstjóri Reykjavíkurborgar fór yfir rökstuðning borgarráðs fyrir því að mæla ekki með kosningu um sameiningu Kjósarhrepps og Reykjavíkurborgar, með vísan til bréfs borgarstjóra til sameiningarnefndar.

Borgarstjóri telur að Reykjavíkurborg hafi ekki nokkurn hag af því að sameinast Kjósarhreppi, auk þess séu samfélögin mismunandi, bæði hvað varðar væntingar og hagsmuni.

Í ljósi andstöðu sveitarstjórna Kjósarhrepps og Reykjavíkurborgar, og eindreginnar andstöðu íbúa í Kjósarhreppi, telur sameiningarnefnd ekki tímabært að leggja til kosningu um sameiningu sveitarfélaganna að svo stöddu með fyrirsjáanlegu umfangi. Nefndin telur

³⁴ Sjá bls. 73.

³⁵ Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. 2005. Kjósarhreppur – könnun á viðhorfum íbúanna til sameiningarmála. Febrúar 2005.

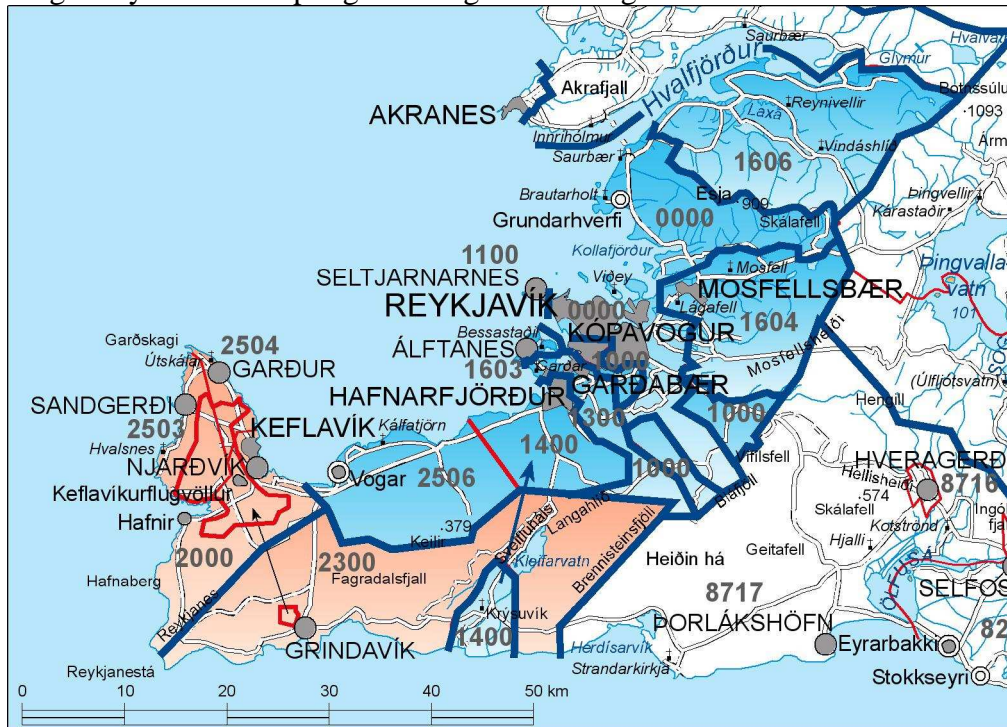
þó að við sveitarstjórnarkosningarnar 2006 sé æskilegt að íbúum Reykjavíkurborgar og Kjósarhrepps verði gefinn kostur á að greiða atkvæði um sameiningu sveitarfélaganna.

Álftanes – Garðabær

Sameiningarnefnd barst umsögn frá Sveitarfélaginu Álftanesi þar sem sveitarstjórnin færir rök fyrir því að sveitarfélagið uppfylli öll viðmið sameiningarnefndar eins og þau voru kynnt í greinargerð með upphaflegum tillögum nefndarinnar. Bæjarstjórn Álftaness vísar auk þess til viðhorfskönnunar sem gerð var árið 2001, en niðurstöður þeirra könnunar gefa vísbendingu um að meirihluti íbúa sveitarfélagsins hafi ekki áhuga á sameiningu sveitarfélagsins við Garðabæ.

Í umsögn Garðabæjar lýsir sveitarfélagið jákvæðri afstöðu sinni til samvinnu og jafnvel sameiningar við nágrannasveitarfélögin. Bæjarstjórn telur þó með hliðsjón af samþykktum Sveitarfélagsins Álftaness ekki ástæðu til þess að mæla með sameiningu þessara tveggja sveitarfélaga.

Í ljósi ályktunar XVIII. landsþings Sambands íslenskra sveitarfélaga, um að skjóta vinnu við verkefnaflutning frá ríki til sveitarfélaga á frest, telur nefndin ekki brýnt að Sveitarfélagið Álftanes sameinist öðrum sveitarfélögum. Slíkt kann að breytast við hugsanlega breytta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.



Mynd 15. Höfuðborgarsvæðið og Suðurnes – Tillögur sameiningarnefndar.

Samantekt

Hér að framan hafa tillögur sameiningarnefndar um breytingar á sveitarfélagaskipan á Íslandi verið raktar. Tillögurnar eru byggðar á þeim markmiðum sem nefndinni voru sett samkvæmt erindisbréfi og lýst er í inngangi þessarar skýrslu. Tillögurnar eru settar fram á grundvelli gagnaöflunar og að höfðu samráði við sveitarstjórnarmenn og landshlutasamtök sveitarfélaga.

Sameiningarnefnd leggur til að greidd verði atkvæði um sameiningu sveitarfélaga í 66 af 101 sveitarfélagi á Íslandi. Í þeim sveitarfélögum búa um 100 þúsund manns, eða um 34% þjóðarinnar. Fyrir liggur að tillögur þessar hafa því áhrif á stóran hluta þjóðarinnar.

Gerðar eru tillögur um sameiningu sveitarfélaga á starfssvæðum allra landshlutasamtaka. Hljóti allar tillögur nefndarinnar brautargengi í atkvæðagreiðslum getur sveitarfélögum í landinu fækkað úr 101 í 46. Við þá breytingu yrði meðalíbúafjöldi í sveitarfélögum á Íslandi um 6.400, samanborið við 2.800 í dag. Samanburð á helstu breytingum sem tillögurnar hafa í för með sér má sjá hér í töflu 24.

	Í dag	Tillögur
Fjöldi sveitarfélaga	101	46
Fjölmennasta sveitarfélag (íbúar)	113.730	113.730
Fámennasta sveitarfélag (íbúar)	37	92
Meðalíbúafjöldi (íbúar)	um 2.800	um 6.400
Miðgildi íbúafjölda* (íbúar)	462	1.450
Fjöldi sveitarfélaga með færri en 1.000 íbúa	71	19
Stærsta sveitarfélag	8.884 km ²	10.528 km ²
Minnsta sveitarfélag	2 km ²	2 km ²
Meðalstærð	1017 km ²	2223 km ²

Tafla 24. Breytingar á sveitarfélagaskipan.

* Miðgildi er það gildi sem helmingar hópinn, miðgildi íbúafjölda gefur þannig til kynna að helmingur sveitarfélaga hafi færri íbúa en miðgildið.

Nefndin telur að breytingar þær sem hún leggur til á sveitarfélagaskipan á Íslandi séu til þess fallnar að efla sveitarstjórnarstigið og gera sveitarfélögin reiðubúin til þess að taka við nýjum velferðarverkefnum á grundvelli hugsanlegra ákvarðana þar að lútandi í framtíðinni. Í langflestum tilvikum ná hin nýju sveitarfélög yfir heildstætt atvinnu- og þjónustusvæði. Nokkrar undantekningar eru þar á, fyrst og fremst á mjög dreifbýlum svæðum og á þeim svæðum þar sem sameiningaviðræður á milli sveitarfélaga voru hafnar áður en sameiningarnefndin hóf vinnu við sínar tillögur.

Ferill sameiningartillagna

Undirbúningur og aðferð við sameiningarkosningar.

Tillögur sameiningarnefndar eru bindandi að því leyti að íbúar munu greiða um þær atkvæði í samræmi við bráðabirgðaákvæði við sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, með síðari breytingum, sem samþykkt voru á Alþingi 26. maí 2004.

Í bráðabirgðaákvæðinu segir meðal annars að þær sveitarstjórnir sem sameiningartillaga varðar skuli hver tilnefna tvo fulltrúa í samstarfsnefnd sem annaist undirbúning atkvæðagreiðslu um tillöguna og gerð kynningarefnis um áhrif hugsanlegrar sameiningar.

Athygli sveitarstjórna er vakin á því að ekkert er því til fyrirstöðu að undir samstarfsnefnd starfi vinnuhópar sem fjallað geti um einstök málefni sem miklu skipti við sameiningu sveitarfélaga, svo sem fræðslumál og fjármál. Gert er ráð fyrir því að samstarfsnefndir geti leitað ráðgjafar hjá félagsmálaráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Í lögnum er enn fremur tekið fram að sveitarfélag verði eigi sameinað öðrum sveitarfélögum samkvæmt tillögu sameiningarnefndar nema fleiri íbúar þess lýsi sig fylgjandi tillögunni í atkvæðagreiðslu en eru henni andvígir. Það eru því íbúar hvers sveitarfélags fyrir sig sem skera úr um það hvort sveitarfélag þeirra verði sameinað öðrum á grundvelli tillögu sameiningarnefndar.

Í ákvæðinu segir enn fremur að atkvæðagreiðslur um tillögur nefndarinnar skuli fara fram laugardaginn 8. október 2005 í öllum sveitarfélögum sem tillögur varða. Samstarfsnefnd á hverju svæði er þó heimilt að láta atkvæðagreiðsluna fara fram fyrr ef það er mat nefndarinnar að sameiningartillaga muni hljóta næga kynningu meðal íbúa fyrir kjördaginn. Skal samstarfsnefndin kynna félagsmálaráðuneytinu þá ákvörðun sína svo fljótt sem verða má og eigi síðar en 20. maí 2005.

Ein sérstök undantekning er jafnframt heimiluð fyrirfram, það er að segja að atkvæðagreiðsla um sameiningu Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar, Hvítársíðuhrepps, Kolbeinsstaðahrepps og Skorradalshrepps fari fram þann dag sem samstarfsnefnd kjörin af sveitarstjórnnum þessara sveitarfélaga hefur þegar ákveðið þann 23. apríl nk.

Samþykkt sameiningar

Samkvæmt 2. mgr. IV. bráðabirgðaákvæðis við sveitarstjórnarlög, nr. 45/1998, með síðari breytingum, sem samþykkt voru á Alþingi 26. maí 2004, telst sameining sveitarfélaga samþykkt ef sameiningartillaga hlýtur samþykki íbúa í öllum sveitarfélögum sem tillagan varðar og tekur hún þá gildi 9. júní 2006 nema sveitarstjórnir ákveði aðra dagsetningu í samráði við félagsmálaráðuneytið.

Ef tillaga sameiningarnefndar hlýtur ekki samþykki íbúa í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum, en meirihluti þeirra sem afstöðu taka í atkvæðagreiðslu um sameiningartillögu lýsir sig þó fylgjandi sameiningu, skal greiða atkvæði að nýju innan sex vikna í sveitarfélögum þar sem tillaga var felld. Skilyrði er að tillagan hafi verið

samþykkt í að minnsta kosti tveimur af þeim sveitarfélögum sem viðkomandi tillaga tók til.

Að lokinni síðari atkvæðagreiðslu er sveitarstjórnnum sveitarfélaga þar sem sameiningartillaga var samþykkt heimilt að ákveða sameiningu þeirra sveitarfélaga. Þetta verður þó ekki gert nema tillagan hafi verið samþykkt í a.m.k. 2/3 sveitarfélaganna og að því tilskyldu að í þeim sveitarfélögum búi a.m.k. 2/3 hlutar íbúa á svæðinu.

Sameiningarnefnd getur ákveðið að leggja fram nýja tillögu um sameiningu sveitarfélaga ef tillaga nefndarinnar er felld í atkvæðagreiðslu. Atkvæðagreiðsla um þá tillögu skal fara fram á tímabilinu frá október 2005 til janúar 2006.

Lokaorð

Sameiningarnefndin leggur áherslu á að breytingar þær sem hún leggur nú til á sveitarfélagaskipan á Íslandi séu til þess fallnar að efla sveitarstjórnarstigið. Nefndin hefur í starfi sínu gengið út frá því að áfram verði unnið að því markmiði að efla þetta mikilvæga stjórnsýslustig enn frekar hér á landi í framtíðinni og að þær tillögur sem hér eru lagðar fram séu einungis skref á lengri leið í því efni. Á vettvangi Evrópuþjóða og Evrópusambandsins hefur undanfarin ár farið fram ítarleg umræða um sveitarstjórnarstigið og mikilvægi þess að lýðræðisleg þátttaka íbúanna í ákvarðanatöku sé tryggð og að þeir geti haft áhrif á umhverfi sitt og þjónustu. Nefndin telur að þær tillögur sem nú eru lagðar fram séu einstakt tækifæri fyrir íbúa til þess að hafa slík áhrif og telur æskilegt að í framtíðinni verði leitast við að tryggja samhljóm í ákvörðunum og lýðræðislegri umfjöllun um málefni sveitarfélaga og byggðamál á Íslandi. Nefndin telur að í því felist margvísleg tækifæri til uppbyggingar og þróunar.

Myndir og töflur

Myndir

<i>Mynd 1. Tillögur sameiningarnefndar um breytta sveitarfélagaskipan.</i>	5
<i>Mynd 2. Sveitarfélagaskipan á Vesturlandi</i>	16
<i>Mynd 3. Vesturland – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	22
<i>Mynd 4. Sveitarfélagaskipan á Vestfjörðum.</i>	23
<i>Mynd 5. Vestfirðir – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	27
<i>Mynd 6. Sveitarfélagaskipan á Norðurlandi vestra.</i>	28
<i>Mynd 7. Norðurland vestra – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	32
<i>Mynd 8. Sveitarfélagaskipan á Norðurlandi eystra.</i>	33
<i>Mynd 9. Norðurland eystra – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	39
<i>Mynd 10. Sveitarfélagaskipan á Austurlandi.</i>	40
<i>Mynd 11. Austurland – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	46
<i>Mynd 12. Sveitarfélagaskipan á Suðurlandi.</i>	47
<i>Mynd 13. Suðurland – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	52
<i>Mynd 14. Sveitarfélagaskipan á höfuðborgarsvæði og Suðurnesjum.</i>	53
<i>Mynd 15. Höfuðborgarsvæðið og Suðurnes – Tillögur sameiningarnefndar.</i>	58

Töflur

<i>Tafla 1. Samráðsfundir sameiningarnefndar.</i>	7
<i>Tafla 2. Borgarfjörður sunnan Skarðsheiðar.</i>	17
<i>Tafla 3. Borgarfjörður norðan Skarðsheiðar.</i>	18
<i>Tafla 4. Sveitarfélög á Snæfellsnesi.</i>	18
<i>Tafla 5. Dalasýsla og Austur-Barðastrandarsýsla.</i>	20
<i>Tafla 6. Vestur-Barðastrandarsýsla.</i>	24
<i>Tafla 7. Norðanverðir Vestfirðir.</i>	25
<i>Tafla 8. Strandasýsla.</i>	26
<i>Tafla 9. Húnaþing vestra og Bæjarhreppur.</i>	29
<i>Tafla 10. Austur-Húnavatnssýsla.</i>	30
<i>Tafla 11. Skagafjörður.</i>	31
<i>Tafla 12. Eyjafjörður og nágrenni.</i>	34
<i>Tafla 13. Sveitarfélög í Þingeyjarsýslum.</i>	37
<i>Tafla 14. Sveitarfélög á Austurlandi.</i>	41
<i>Tafla 15. Sveitarfélögin norðan Hellisheiðar.</i>	42
<i>Tafla 16. Miðsvæði Austurlands.</i>	43
<i>Tafla 17. Suðurfirðir Austurlands.</i>	44
<i>Tafla 18. Árborgarsvæði Árnessýslu.</i>	48
<i>Tafla 19. Uppsveitir Árnessýslu.</i>	49
<i>Tafla 20. Rangárvallasýsla.</i>	50
<i>Tafla 21. Vestur-Skaftafellsýsla.</i>	51
<i>Tafla 22. Suðurnes.</i>	53
<i>Tafla 23. Höfuðborgarsvæðið.</i>	56
<i>Tafla 24. Breytingar á sveitarfélagaskipan.</i>	59

Heimildalisti

- Atvinnuþróunarfélag Norðurlands vestra. 2004. **Efling sveitarstjórnarstigsins**. Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra. Hvammstangi.
- Axel Hall, Ásgeir Jónsson, Sveinn Agnarsson. 2002. **Byggðir og búseta. Péttylismyndun á Íslandi**. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. Reykjavík.
- Eva Marín Hlynsdóttir. 2004. **Uppsveitir Árnassýslu: Samstarf eða sameining**. Óbirt M.A.-ritgerð í stjórnfræði. Reykjavík.
- Eyþing. 2004. Sameining sveitarfélaga á Norðurlandi eystra. Skýrsla til nefndar félagsmálaráðuneytisins um sameiningu sveitarfélaga. Eyþing. Akureyri.
- Félagsmálaráðuneytið. 1991. Skipting landsins í sveitarfélög 1. Tillögur og greinargerð. Áfangaskýrsla. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík.
- Félagsmálaráðuneytið. 1991. Skipting landsins í sveitarfélög 2. Skýrsla um einstaka landshluta. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík.
- Félagsmálaráðuneytið. 1993. **Lokaskýrsla sveitarfélaganefndar**. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík
- Félagsmálaráðuneytið. 1998. **Úttekt á málefnum fatlaðra 1997**. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík.
- Félagsmálaráðuneytið. 2000. Kostnaður vegna þjónustu við fatlaða. Skýrsla kostnaðarnefndar vegna tilflutnings þjónustu við fatlaða til sveitarfélaga. Félagsmálaráðuneytið. Reykjavík.
- Fjórðungssamband Vestfirðinga. 2004. Sameiningarkostir sveitarfélaga á Vestfirðum. Greinargerð vegna vinnslu tillagna um sameiningu sveitarfélaga. Fjórðungssamband Vestfirðinga. Ísafjörður.
- Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson. 2002. **Sameining sveitarfélaga – áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum**. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. Akureyri.
- Grétar Þór Eyþórsson, Hjalti Jóhannesson, Guðmundur Guðmundsson og Einar Ólafsson. 2001. **Áhrif samgöngubóta á byggðapróun**. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri fyrir Bygðastofnun. Akureyri.
- Haraldur L. Haraldsson. 2001. Sameining sveitarfélaga. Dalabyggð, Reykhólahreppur og Saurbæjarhreppur. Nýsir hf.
- Landmælingar Íslands. **Sveitarfélagakort**.
- Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. 2004. Eyfirðingar í eina sæng? Mat á sameiningu sveitarfélaga í Eyjafirði. Desember 2004.
- Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. 2004. Sameining sveitarfélaga á Vestfirðum. Könnun á viðhorfum Vestfirðinga til sameiningar sveitarfélaga. Mars 2004.
- Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. 2004. **Sameining sveitarfélaga á Vesturlandi. Könnun meðal íbúa**. Október 2004.
- Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri. 2005. Kjósarhreppur-könnuna á viðhorfum íbúanna til sameiningarmála. Febrúar 2005.
- Róbert Ragnarsson. 2003. **Samvinna sveitarfélaga. Valkostur við sameiningu?** Óbirt M.A.-ritgerð í stjórnfræði. Reykjavík.
- SASS. 2004. Sameining sveitarfélaga á Suðurlandi. Greinargerð í tilefni af starfi „nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins“. Samtök sunnlenskra sveitarfélaga. Selfoss.
- SSA. 2004. **Efling sveitarstjórnarstigsins. Greinargerð SSA**. Samband sveitarfélaga á Austurlandi. Seyðisfjörður.
- SSV. 2004. Sameining sveitarfélaga á Vesturlandi. Svar til félagsmálaráðuneytis. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi. Borgarnes.