

Borgum v/ Norðurslóð
600 Akureyri
Sími 460-8900
rha@unak.is
<http://www.rha.is>



MÖNNUN SVEITARSTJÓRNA

***Um mönnun sveitarstjórna í sveitarfélögum með
óhlutbundna kosningu***

Mars 2020

Höfundur

Arnar Þór Jóhannesson

Skýrsla unnin fyrir styrk úr Byggðarannsóknasjóði

© RHA-Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri 2020

Öll réttindi áskilin. Skýrslu þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem með ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta eða í heild, án skriflegs leyfis útgefanda.

RHA-S-01-2020

ISSN 1670-8873 (vefútgáfa)

L-ISSN 1670-8873 (prentútgáfa)

EFNISYFIRLIT

HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	1
INNGANGUR	2
AÐFERÐ VIÐ ÖFLUN GAGNA.....	3
ÚRVINNSLA	3
UM SVEITARSTJÓRNARKOSNINGARNAR 2018.....	5
BÁÐUST UNÐAN KJÖRI 2018	5
KJÖRSÓKN	7
VIÐTÖL VIÐ SVEITARSTJÓRNARMENN	9
KOSTIR OG GALLAR KERFISINS	9
KOSNINGABARÁTTA	10
FJÖLDI SEM HEFUR ÁHUGA	12
LYFSEÐLAR	13
MINNIHLUTI OG MEIRIHLUTI.....	15
UMFANG STARFSINS OG STJÓRNSÝSLAN	17
UMRÆÐUR.....	20
HEIMILDASKRÁ.....	23

TÖFLUYFIRLIT

TAFLA 1 FJÖLDI SEM BAÐST UNÐAN KJÖRI EFTIR SVEITARFÉLÖGUM	6
TAFLA 2 KJÖRSÓKN ÞAR SEM KOSNING VAR ÓHLUTBUNDIN	8

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

- Sveitarfélögum hefur fækkað á Íslandi á undanförunum áratugum og óhlutbundin kosning fer fram í mun færri sveitarfélögum en áður.
- Kjörsókn er yfirleitt betri þar sem óhlutbundin kosning fer fram heldur en þar sem listakosning fer fram.
- Í aðeins þremur af tólf sveitarfélögum baðst enginn undan kjöri árið 2018. Í einu tilfelli báðust fimm einstaklingar í sama sveitarfélaginu undan kjöri og í einu tilfelli fjórir.
- Helstu kostir kerfisins eru annars vegar lýðræðislegs eðlis og hins vegar að losna við flokkapólitík og þau átök sem þeim fylgja.
- Gallarnir lúta að því að lítil áhersla er lögð á hugmyndafræði og stefnu. Fólk getur valist á lista sem hefur lítinn áhuga eða tíma til þess að sinna starfi kjörins fulltrúa og óformlegir listar verða í einhverjum tilfellum til sem leiða af sér að skipting fulltrúa milli fylkinga í sveitarstjórn raðast ekki í réttu hlutfalli við vilja kjósenda.
- Sums staðar er háð hörð kosningabarátta en annars staðar er hún svo að segja engin. Að hluta til útskýrist það af því hvort ágreiningsmál eru uppi á hverjum tíma en í öðrum tilfellum virðist það fyrst og fremst ráðast af pólitískri menningu og hefð.
- Tveir viðmælendur höfðu verið kosnir í sveitarstjórn án þess að nefna þann möguleika við nokkurn mann og einn til viðbótar hafði beinlínis reynt að komast undan því.
- Yfirleitt verða ekki til meirihlutar og minnihlutar, en upplifun fulltrúa innan sömu sveitarstjórnar af því getur þó verið mismunandi. Sums staðar þekkist ekkert annað en að afgreiða mál samhljóða.
- Sveitarstjórnarmenn höfðu almennt ekki miklar áhyggjur af mönnun sveitarstjórna en þó voru alls ekki allir á einu máli varðandi það. Flestir töldu að starfið væri að verða viðameira og flóknara og reyndi mjög bæði á kjörna fulltrúa og stjórnsýsluna. Örar mannabreytingar gátu reynst erfiðar þar sem stjórnsýslan var fámenn.

INNGANGUR

Þrátt fyrir að sveitarfélögum á Íslandi hafi fækkað mjög mikið á undanförunum áratugum eru þau ennþá frekar mörg og smá í alþjóðlegum samanburði. Meðalíbúafjöldi íslenskra sveitarfélaga var 4.447 árið 2013, lægst Norðurlandanna. Tæplega 12.000 íbúar voru að meðaltali í sveitarfélögum í Noregi, ríflega 16.000 í Finnlandi. 33.000 í Svíþjóð og tæp 57.000 í Danmörku (Steiner, Kaiser og Eypórsson, 2016). Árið 2018 voru 16 sveitarfélög með færri en 300 íbúa og fór óhlutbundin kosning fram í 13 þeirra, þ.e.a.s. í stað lista voru allir íbúar 18 ára og eldri í framboði (Hagstofa Íslands, e.d.), þó með þeim takmörkunum sem er að finna í sveitarstjórnarlögum (Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011). Árið 1962 voru sveitarfélögin 227 og kosning óbundin í 152 þeirra eða tveimur af hverjum þremur. Fjöldi sveitarfélaga með bundinni hlutfallskosningu hefur aftur á móti nánast staðið í stað frá 1962. Helgast þessi þróun af því að smærri sveitarfélög hafa sameinast og þá hefur oftast verið bundin hlutfallskosning í hinu nýja sameinaðu sveitarfélagi (Hagstofa Íslands, e.d.).

Ástæður þess að óhlutbundin kosning fari fram frekar en að kosið sé á milli lista í sveitarfélagi hefur ekki verið kannaður gaumgæfilega en eflaust geta verið ýmsar ástæður fyrir því. Sú augljósasta er að vegna fámennis hafi ekki nógu margir íbúar komið sér saman um að mynda lista. Önnur ástæða getur verið sú að íbúum hugnist einfaldlega betur óhlutbundin kosning þar sem hægt er að velja úr öllum íbúum sveitarfélagsins og koma þar með í veg fyrir þann klofning sem getur átt sér stað þegar tveir listar takast á í fámennum sveitarfélögum. Þriðja ástæðan getur verið tímaleysi eða það að íbúar treysti sér ekki til að takast á við það verkefni sem stjórnun sveitarfélags er. Það mætti ætla að ætti sérstaklega vel við ef fjárhagsstaða er þröng og starfsmenn í stjórnslu sveitarfélagsins eru fáir. Þá mætti einnig nefna einsleitni samfélaganna en stundum er talað um að fjöldi stjórnmalaflokka ráðist af klofningsþáttum, svo sem stétt, trú og svo framvegis. Gullna reglan þar er fjöldi klofningslína +1 (Newton og Van Deth, 2016). Það er þó erfitt að heimfæra þá reglu almennt séð upp á íslensk stjórnmal.

Markmið þessarar rannsóknar er að kanna það meðal sveitarstjórnarmanna hvort þeir hafi í raun og veru sóst eftir þátttöku í sveitarstjórn og hvort mönnun sveitarstjórna sé orðið raunverulegt vandamál í smærri sveitarfélögum. Eru íbúar almennt tilbúnir til að taka þátt í sveitarstjórnarmálum eða „lendir þetta“ á þeim?

AÐFERÐ VIÐ ÖFLUN GAGNA

Gagna var aflað með tvenns konar hætti. Annars vegar var notast við fyrirbyggjandi gögn, svo sem skýrslur sem gerðar hafa verið um sveitarstjórnarstigið, fréttir tengdar þessum málum úr fjölmiðlum og úrslit sveitarstjórnarkosninga undanfarin misseri. Þá var haft samband við skrifstofur sveitarfélaga sem notuðust við persónukjör í síðustu sveitarstjórnarkosningum og upplýsingar fengnar um fjölda þeirra sem báðust undan kjöri. Hins vegar voru tekin viðtöl við ellefu aðila sem tengjast þessum sveitarfélögum sem um ræðir eða hafa reynslu af þessu fyrirkomulagi. Sjö af þessum viðmælendum eru kjörnir fulltrúar í sveitarfélögnum eða sveitarstjórar, þrjú hafa áður verið kjörnir fulltrúar og einn aðili er úr sveitarfélagi sem hætti að styðjast við persónukjör og bauð fram lista árið 2018.

Ákveðið var að notast við eiginlega aðferðafræði og taka viðtöl við einstaklinga sem hafa staðið í eldlínunni í sveitarstjórnnum þar sem óhlutbundin kosning fer fram. Var sú leið valin til þess að fá meiri dýpt en ef stuðst væri við spurningalista. Notast var við hálf-staðlaðan viðtalsramma og viðtölunum að öðru leyti leyft að þróast á mismunandi hátt, enda eru sveitarfélögin ólík þó flest séu þau fámenn.

Lengst af var notast við snjóboltaúrtak, þ.e. þeir einstaklingar sem rætt var við voru beðnir um að benda á aðra sem áhugavert gæti verið að ræða við. Undir lok rannsóknarinnar var einnig notast við tilgangsurttak til að tryggja ákveðna breidd viðmælenda með tilliti til staðsetningar og stærðar sveitarfélaga. Viðtölum var hætt þegar mettun var náð að mati rannsakanda. Í einu tilfalli var rætt við tvo einstaklinga úr sama sveitarfélagi en aðrir viðmælendur komu allir hver úr sínu sveitarfélaginu. Viðtölin fóru fram á tímabilinu september 2018 til desember 2019. Ákveðið var að hafa rannsóknina nafnlaus og birta ekki lista yfir viðmælendur með það fyrir augum að einstaklingarnir hefðu meira svigrúm til þess að tjá sig frjáltslega um málefnið. Því verður ekki greint frá persónugreinanlegum upplýsingum og nöfnum viðkomandi sveitarfélaga.

Úrvinnsla

Viðtölin voru hljóðrituð, afrituð og þemagreind að því loknu. Dregin voru fram fimm þemu sem kynnt eru hér á eftir. Þau snúa í fyrsta lagi að kostum og göllum óhlutbundinna kosninga, annað þemað snýr að kosningabaráttu og því hvaða háttur er hafður á við að velja einstaklinga, þriðja

Þemað fjallar um fjölda áhugasamra til þess að setjast í sveitarstjórn, fjórða þemað fjallar um svokallaða lyfseðla, þar sem óformlegum listum er raðað upp fyrir kosningar og þekkist einnig vel í prófkjörsbaráttu á Íslandi, fimmta þemað skoðar hvort meirihluti og minnihluti yrði til í þessum sveitarfélögum og að lokum er fjallað um mat á umfangi starfsins í sveitarstjórn og stjórnsýslu. Áður en greint verður frá niðurstöðum viðtala koma stuttir kaflar um kjörsókn og þá sem báðust undan kjöri í sveitarstjórnarkosningunum 2018.

UM SVEITARSTJÓRNARKOSNINGARNAR 2018

Báðust undan kjöri 2018

Samkvæmt sveitarstjórnarlögum geta þeir sem setið hafa í sveitarstjórn beðist undan því að vera í kjöri, sé það gert fyrirfram og með formlegum hætti. Þannig getur einstaklingur sem hefur setið í eitt kjörtímabil farið fram á að vera ekki í kjöri næsta kjörtímabil á eftir. Hafi hann aftur á móti setið í tvö kjörtímabil getur hann að sama skapi óskað eftir því að vera ekki í kjöri næstu tvö kjörtímabil þar á eftir og þannig koll af kalli. Þá geta þeir sem eru orðnir eldri en 65 ára einnig beðist undan kjöri (Sveitarstjórnarlög 2011/nr. 138).

Í flestum sveitarfélögum var einhver sem baðst undan kjöri. Í aðeins fjórum sveitarfélögum var enginn sem baðst undan. Í Kaldrananeshreppi voru fimm einstaklingar sem báðust undan og í Reykhólahreppi og Skorradalshreppi voru þeir fjórir. Sé tekið mið af kjörskrá var hlutfallið hæst í Skorradalshreppi en þar voru aðeins 45 einstaklingar á kjörskrá þannig að 9% kosningabærra einstaklinga báðust undan kjöri (Heimild: Tölvupóstur eða símtöl við kjörstjórnir viðkomandi sveitarfélaga).

Tafla 1 Fjöldi sem baðst undan kjöri eftir sveitarfélögum árið 2018

Sveitarfélag	Fjöldi sem baðst undan kjöri	Fjöldi á kjörskrá	Hlutfall
Akrahreppur	3	145	2%
Árneshreppur	2	46	4%
Borgarfjarðarhreppur	1	94	1%
Dalabyggð	3	495	1%
Eyja- og Miklaholtshreppur	0	92	0%
Fljótsdalshreppur	1	61	2%
Grýtubakkahreppur ¹	2	193	1%
Helgafellssveit	0	45	0%
Kaldrananeshreppur	5	81	6%
Kjósarhreppur	1	182	1%
Reykholahreppur	4	190	2%
Skagabyggð	2	68	3%
Skorradalshreppur	4	45	9%
Strandabyggð ²	1	355	0%
Svalbarðshreppur	0	71	0%
Svalbarðsstrandarhreppur	0	312	0%

Í Akrahreppi báðust þeir þrír undan sem voru efstir í kosningunum 2014 og höfðu langa reynslu af sveitarstjórnarmálum. Tveir einstaklingar úr síðustu sveitarstjórn sitja áfram.

Í Dalabyggð báðust þrír undan kjöri en það er fjölmennasta sveitarfélagið sem styðst við þetta fyrirkomulag og það eina sem er með sjö sveitarstjórnarfulltrúa. Algjör endurnýjun varð í sveitarstjórn árið 2018.

Í Kaldrananeshreppi kom alveg ný sveitarstjórn til starfa árið 2014 en tveir af þeim báðust svo undan kjöri árið 2018 auk þriggja sem sátu fyrir þann tíma og gátu ennþá beðist undan.

Í Reykhólahreppi báðust þrír fráfarandi sveitarstjórnarmenn undan kjöri og einn til viðbótar. Árið 2014 baðst öll fráfarandi sveitarstjórn undan kjöri þannig að endurnýjunin hefur verið mikil.

Í Skorradalshreppi voru aðeins 45 á kjörskrá og því talsvert högg þegar fjórir af þeim biðjast undan. Þrír þeirra höfðu setið í sveitarstjórn og einn baðst undan sökum aldurs.

¹ Ekki með löglegum hætti

² Tveir einstaklingar báðust undan kjöri í Strandabyggð. Einn sökum aldurs, en hinn var ekki samþykktur þar sem hann hafði aðeins starfað sem varamaður.

Í öðrum hreppum voru tveir eða færri sem báðust undan eins og sjá má á töflunni hérna að framan, en upplýsingarnar í henni eru yfirleitt fengnar frá viðkomandi kjörstjórn.

Ástæður þess að fólk biðst undan endurkjöri hafa ekki verið kannaðar sérstaklega en í könnun meðal sveitarstjórnarfólks frá árinu 2009 kom fram að í sveitarfélögum með færri en 4000 íbúa telja sveitarstjórnarmenn sig verja um það bil 16,1 klukkustund á viku í starfið en fá greitt fyrir 8,9. Samkvæmt þessu fá þeir aðeins greitt fyrir 55% vinnustundanna sem er minna en í stærri sveitarfélögum. Fjárhagsleg umbun fyrir vinnuna er því ekki mjög mikil samkvæmt könnuninni (Gunnar Helgi Kristinsson, 2014).

Kjörsókn

Kjörsókn þar sem kosning var óhlutbundin var víðast hvar ágæt og yfirleitt betri en í stærri sveitarfélögum þar sem listakosning fór fram. Á landinu öllu var kjörsóknin 67,6% en í þeim sveitarfélögum sem hér eru til umfjöllunar var kjörsóknin alls staðar hærri. Raunar er kjörsókn best í tveimur minnstu sveitarfélögum, þ.e. Árneshreppi á Ströndum og Skorradalshreppi. Sveitarfélögin tvö áttu þó fremur fátt sameiginlegt annað en fámennið þegar kom að síðustu sveitarstjórnarkosningum. Í öðrum hreppnum fór fram býsna hörð kosningabaráttu sem vakti athygli á landsvísu en í hinum hreppnum fór mjög lítið fyrir kosningabaráttu og deilumál voru nánast engin að sögn viðmælenda þar. Í þeim sex sveitarfélögum þar sem yfir 180 voru á kjörskrá, og má kalla stór í þessu samhengi, var kjörsókn 67,9 til 77,5%.

Tafla 2 Kjörsókn þar sem kosning var óhlutbundin árið 2018

Sveitarfélag	Kjörsókn	Kjörskrá	Atkvæði
Árneshreppur	93,5%	46	43
Skorradalshreppur	86,7%	45	39
Kaldrananeshreppur	82,7%	81	67
Helgafellssveit	82,2%	45	37
Fljótsdalshreppur	82,0%	61	50
Eyja- og Miklaholtshreppur	81,5%	92	75
Akrahreppur	81,5%	145	113
Svalbarðshreppur	78,9%	71	56
Kjósarhreppur	77,5%	182	141
Dalabyggð	77,2%	495	382
Grýtubakkahreppur	75,7%	255	193
Skagabyggð	70,6%	68	48
Reykhólahreppur	69,5%	190	132
Svalbarðsstrandarhreppur	69,2%	312	216
Borgarfjarðarhreppur	69,1%	94	65
Strandabyggð	67,9%	355	241

Heimild: Hagstofa Íslands, e.d.

Alþekkt er að mikilvægi kosninga hefur áhrif á kjörsókn sem útskýrir sennilega að nánast allir á kjörskrá kusu í Árneshreppi (Sjá m.a. Newton og Van Deth, 2016) þar sem miklar deilur voru uppi varðandi fyrirhugaða Hvalárvirkjun. Kosningaþátttakan þar var 72,3% árið 2014 en rétt er að hafa í huga að hér munar mjög mikið um hvern og einn vegna fámennis.

VIÐTÖL VIÐ SVEITARSTJÓRNARMENN

Kostir og gallar kerfisins

Segja má að helsti kostur þessa kerfis sé sá að þetta séu lýðræðislegar, beinar kosningar í sinni hreinustu mynd þar sem kosið er bara á milli einstaklinga. „Kannski ef við hugsum um hugtakið lýðræði þá er þetta það sem fólk vill, að geta valið nöfn og þá einstaklinga sem það vill láta sitja í sveitarstjórn“. Annar benti á að þessi aðferð gerði kjósendum kleift að kjósa fólk af eigin verðleikum án þess að flokkapólitík væri að flækjast fyrir. Í þessum sveitarfélögum eru hugtökin hægri og vinstri ekki ofarlega í huga og málefnaágreiningur yfirleitt ekki sprottinn úr þeirri átt. Í einu tilviki var talað um að listakosning hefði verið aflögð því hún sundraði frekar en sameinaði, frekar skildi leggja áherslu á að vinna saman og leggja af listakosningar en talsverð átök höfðu verið fram að þeim tíma. Ágreiningsmál eru þó enn til staðar þó þau séu önnur en áður þannig að breytt kosningakerfi hefur ekki komið í veg fyrir það. Einnig hefur verið nefnt að fólki finnist skemmtilegt að geta skrifað nöfnin og haft beinni aðkomu heldur en með því að bara krossa við ákveðin lista þar sem nær ómögulegt er að breyta röðun frambjóðenda. Kannski endurspeglast þetta í því að kjörsókn er almennt góð í sveitarfélögum sem hafa þennan háttinn á.

Helsti gallinn er engu að síður sá að ekki verður til málefnaleg pólitísk stefna framboða þannig að kjósendur hafa ekki endilega miklar upplýsingar um það hvernig fólk muni fara með umboð sitt. Pólitísk stefnumörkun er því lítil, bæði fyrir og eftir kosningar. Einn nefndi að í þessu kerfi geti frambjóðandi farið á milli bæja og sagt það sem honum sýnist á hverjum bæ, jafnvel í andstöðu við það sem hann heldur fram annars staðar. Þegar um listakosningu er að ræða er að minnsta kosti stefnuskrá sem fylgir sem hlýtur þá að gefa fyrirheit um það sem koma skal.

En þegar þú ert með persónukjör þá getur þú sagt eitt við þennan og allt annað við þennan og þarft ekki að standa við neitt af því þegar þú ert kosinn. Þannig að það er svona stærsti gallinn við þetta.

Annar galli er sá að í sveitarstjórn getur valist fólk sem hefur hvorki tíma né áhuga á að sitja þar. Einhverjir viðmælendur töldu það gerast en oftast væri það þó þannig að viðkomandi legði sig fram eftir bestu getu þegar sú staða var upp komin. Einn af viðmælendunum sem kom úr sveitarfélagi þar sem erfiðleikar höfðu verið í fjármálum segir að enginn af þeim sem þá lentu í

sveitarstjórn hafi verið að leitast eftir því en einn aðili hafi sýnt því áhuga að komast að en sá hafi endað sem varamaður:

En við þessi fimm, ég held ég geti alveg fullyrt það að ekkert okkar var á nokkurn hátt að reyna að komast inn í sveitarstjórn.

Það var alveg talað um að bjóða fram lista en það var enginn sem gerði neitt í því enda voru menn hræddir um að þá yrði sjálfkjörið og það vildu menn ekki.

Þriðji gallinn er, má segja, sá að hægt er að búa til nokkurs konar lista þó svo þeir séu ekki að forminu til. Niðurstaðan getur þá orðið sú að sú fylking sem fær flest atkvæði getur fengið alla fulltrúana í sveitarstjórn með nauman meirihluta sem þá er ekki eðlileg endurspeglun á vilja íbúanna. Einn aðili sem sagði lista hafa viðgengist lengi í sínu sveitarfélagi þrátt fyrir óbundna kosningu orðaði þetta svo:

Menn halda að þetta sé lýðræði en svo misnota menn það og við gerðum það en leikreglurnar eru bara þannig.

Þessu til viðbótar má ef til vill nefna það sem galla að fyrirhöfn kjósendans er örlítið meiri, hann þarf að skrifa niður nöfn og raða í ákveðna röð þannig að segja má að meiri kröfur séu gerðar til kjósenda þar sem þetta fyrirkomulag er við lýði.

Kosningabaráttan

Æði mismunandi er hvort einhver eiginleg kosningabaráttan eigi sér stað. Í sumum tilfellum var það þó raunin. Einkum var það í þeim tilfellum þar sem ekki var samstaða um hvaða leið skyldi fara í stórum og mikilvægum málum. Í þeim tilfellum var oftast meira framboð af fólki en þau fimm til sjö sæti sem í boði voru. Í einhverjum tilfellum, m.a. á heimasíðu Kjósarhrepps og Svalbarðsstrandarhrepps gátu allir sem vildu komið upplýsingum um sig á framfæri, þó svo tekið væri fram að auðvitað væru allir, eða því sem næst, í framboði. Þar sem fólk yfir höfuð gerði tilraun til þess að koma sér á framfæri voru hefðbundnar leiðir nýttar, svo sem Facebook og aðrir samskiptamiðlar og svo maður á mann. Í einhverjum tilvikum var notast við dreifibréf sem var dreift í hús.

Það fóru nokkrir þá leið herna í fyrra [2018] að segja frá sjálfum sér og senda dreifibréf í pósti á alla íbúa eða inn á öll heimili. Nýttu Facebook líka, svolítið misjafnt og eitthvað maður á mann.

Í öðrum tilfellum var boðið upp á framboðsfund þar sem fólk gat komið upp, sagt frá sér og svarað spurningum ef einhverjar voru. Þetta virðist þó hafa verið undantekning.

Fyrir kosningarnar 2018 var síðan framboðsfundur þar sem þeir sem höfðu gefið kost á sér fengu að kynna sig og fyrir hvað þeir stæðu og gátu svarað spurningum ef það var beint til þeirra spurningu.

Nokkur dæmi voru nefnd um þetta, m.a. tóku þrír aðilar sig saman árið 2014 og gáfu út sameiginlegt kynningarblað í litlu sveitarfélagi. Það gaf þó misgóða raun í þeim dæmum sem nefnd voru um slíkt. Þetta virðist ekki vera algeng leið til að auglýsa sig og getur hæglega snúist í höndunum á þeim sem verða of ákafir í því.

Í öðrum hreppi var lenskan að skrifa bréf og senda á heimili í hreppnum, setja eitthvað á blað um sjálfan sig og á facebook. Yfirleitt er ekki mikið um málefni í þessum bréfum, bara almennt um að reka hreppinn áfram af ráðdeild. Svo er fólk líka spurt hvort það geti hugsað sér að setjast í sveitarstjórn. Einn viðmælandi tók dæmi um einstakling sem fékk mjög góða kosningu en nafn hans kom engu að síður mjög seint inn í umræðuna og hann var mátulega spenntur til að byrja með.

Í öðrum hreppum var nánast engin kosningabarátta og jafnvel enginn sem hafði gefið það sérstaklega út að hann eða hún sæktist eftir að taka sæti í sveitarstjórn. Þó var talað um að þeir sem tjáðu sig um sveitarstjórnarmálefni í aðdragandi kosninga, annað hvort á samfélagsmiðlum eða annars staðar, væru svolítið þar með að sýna hvað þeir stæðu fyrir og væru þannig að gefa óbeint kost á sér, þó svo að það væri hvergi sagt berum orðum. Þá er leitað til þeirra sem hafa setið áður og þeir spurðir um kollega sína, „*Við sem höfum verið áður erum spurð hvernig hinir og þessir hafi virkað innan hreppsnefndar*“. Þá eru í sumum af þessum sveitarfélögum einfaldlega engin ágreiningsmál uppi. Allt virðist ákveðið í góðri sátt, reksturinn traustur og breytist lítið á milli ára. Einn talaði um að það hefðu eiginlega ekki verið nein ágreiningsmál síðastliðin 30 ár eða svo og sést það kannski ágætlega á þessari lýsingu: „*Við störfum dálítið eftir því að reyna að gera sem minnst*“.

Þá nefndi einn aðili að hann hefði beinlínis beðið fólk að kjósa sig ekki vegna sinna starfa en þá var viðkomandi til þess að gera tiltölulega ný fluttur í sveitarfélagið. Allt kom þó fyrir ekki og var viðkomandi kjörinn í sveitarstjórn.

Mjög víða var þó lítil kosningabarátta sem átti sér stað og einhverjir sögðu hreinlega að engin kosningabarátta hefði verið, enginn hefði lýst yfir áhuga. Í þeim tilfellum ættu atkvæðin að dreifast meira en þar sem einhverjir hafa áhuga.

Fjöldi sem hefur áhuga

Ómögulegt er að segja hvort allir þeir sem veljast til setu hafi áhuga á því eða ekki. Í því samhengi virðist staða sveitarfélagsins skipta máli, fleiri hafa skoðanir á málunum þegar ágreiningsmál eru uppi en auðvitað getur það líka verið fráhrindandi að fara inn í slíkt, sérstaklega í litlum samfélögum.

Svo getum við sagt, eins og í fyrra, þá kemur upp hérna deilumál í sveitarfélaginu og þá eru mun fleiri sem gefa kost á sér og þá verður meira framboð af nöfnum en eftirspurn og það komust ekki allir að sem vildu.

Einn viðmælandi komst þannig að orði að þetta væru einkum tveir hópar sem kæmust inn:

Einstaklingar sem sækjast eftir að komast í sveitarstjórn, ekkert kannski harðir, en sýna því samt áhuga, og svo eru einstaklingar sem sækjast ekki eftir því en njóta trausts og þ.a.l. enda í sveitarstjórn.

Taldi hann ekki lista hafa verið notaða þar en vissulega tali fólk sig saman án þess að vera kannski mikið að reyna að hafa áhrif á aðra. Þessi aðili sagðist til dæmis hafa verið spurður að því hvort hann hefði áhuga .

Sums staðar virðist enginn hafa sérstaklega hafa sóst eftir setu, hvorki formlega né óformlega. Í sumum tilfellum var engin kosningabarátta að sögn viðmælenda, engin dreifibréf eða kynningar á samfélagsmiðlum eða neitt í þeim dúr. Sumir gefi það upp í spjalli hverja þeir ætli að kjósa en annað var það nánast ekki, hvað þá að fólk hafi búið til lista eða slíkt.

Tveir viðmælendur sögðust hafa fengið flest atkvæði án þess þó að hafa verið sérlega virkir í stjórn málum eða hafa boðið sig sérstaklega fram, annars aðilinn sagði þó að það hefði ekki komið sér neitt sérstaklega á óvart þar sem nánast enginn væri að sækjast efir þessu. Enginn hafi eiginlega treyst sér í þetta verkefni eftir erfið ár þar á undan:

Ég segi fyrir mig að ég minntist ekki á það við nokkurn mann fyrir kosningarnar og hvað þá að ég hefði nokkurn áhuga á að fara þarna inn. En ég gerði mér svo sem alveg grein fyrir því að það gæti alveg orðið. En ég sóttist alls ekki eftir því.

Annar aðili lýsti því hvernig það hefði komið honum á óvart að vera kosinn í sveitarstjórn þrátt fyrir að hafa ekkert skipt sér af stjórnámálum fram að því og í raun aldrei litið á sig sem sérlega pólitíska manneskju. Báðir þessir aðilar fengu yfir 50% atkvæða.

Þá virðist fjárhagsstaða sveitarsjóðs hafa áhrif en erfitt er að koma að málum þegar staða hans er slík að grípa þarf til óvinsælla ákvarðana.

Rætt var um að endurnýjun í sveitarstjórnnum væri óþarflega mikil, sérstaklega í litlu sveitarfélögunum. Var talað um að eitthvað í umhverfi sveitarstjórnarfólks gerði það að verkum að margir endist fremur stutt. Var talað um að helstu vandamálin tengd því væru að mikil þekking tapaðist þá á milli kjörtímabila hjá kjörnum fulltrúum og tíma tæki að koma henni upp aftur en einnig það að með þessu móti geta starfsmenn sveitarfélagsins, sé þeim yfir höfuð til að dreifa, orðið býsna ráðríkir og ættu auðvelt með að leiða sveitarstjórnina áfram. Sá sem sér um félagsmálin kemur með sínar tillögur eða skólastjórinn o.s.frv. og þetta rennur yfirleitt bara í gegn, enda kannski erfitt fyrir sveitarstjórnarmenn að setja sig upp á móti tillögum þeirra.

Lyfseðlar

Þessi aðferð við val minnir um mjög á prófkjör sem þekkjast innan stjórnámálflokka þar sem flokksmenn, og jafnvel fleiri, fá að kjósa fólk á lista. Í slíkum tilfellum eru svokallaðir lyfseðlar vel þekktir. Þá taka einstaklingar sem eru að sækjast eftir ólíkum sætum, eða stuðningsmenn þeirra, sig til og mynda eins konar kosningabandalag. Þannig geta stuðningsmenn x fengið skilaboð um að kjósa y í eitthvað annað sætið og svo öfugt. Jafnvel geta orðið til listar með mörgum nöfnum. Þessir listar koma þó yfirleitt ekki upp á yfirborðið. Þetta fyrirkomulag þekkist einnig þar sem óhlutbundin kosning fer fram og vísar að listum verða til. Nokkrir viðmælendur könnuðust við að svona listar þekktust en aðrir sögðust ekki kannast við það. Viðmælandi í einu af fjölmennustu sveitarfélögunum þar sem óhlutbundin kosning fer fram kannaðist ekki við slíkir listar hafi verið notaðir:

Ég held ekki, það verður þá til hjá einhverjum öðrum en þeim sem eru að bjóða sig fram. Ég hef ekki staðið fyrir neinu slíku og var í raun alveg sama hverjir myndu raðast inn.

Það getur vel verið að það séu einhverjir sem tala sig saman um hverja þeir ætli að kjósa, það er þá bara svona eins og maður hefur stundum kallað svona rassvasalistar en flestir kjósa bara eftir sinni sannfæringu.

Sami viðmælandi bætti svo við að hann myndi eftir einu eða tveimur skiptum þar sem slíkir listar hafi verið settir af stað og þá hafi þess verið gætt að þeir sem átti koma í veg fyrir að næðu kjöri vissu af því. Annar kannaðist líka við þetta frá fyrri tíð en sagði ekkert slíkt vera til staðar í sínu sveitarfélagi nú.

Veit að þetta var svona áður fyrr þannig lagað einhverjir óformlegir listar, þá var búið að skrifa upp einhver nöfn á miða sem einhverjir höfðu en það þurfa kannski ekkert rosalega margir að kjósa alveg eins til að það raðist upp þannig.

Tilkynning úrslita fer þannig fram að nöfnin á kjörseðlunum eru lesin upp og vildu einhverjir meina að um leið og fyrsta nafnið var lesið upp þá væri nokkuð vel vitað hvaða nöfn kæmu þar á eftir.

Þó þetta sé óhlutbundin kosning, þú sért bara að skrifa nöfn á blað, þá er það ekki eðlilegt þegar listarnir eru lesnir upp á kjörfundi þar sem allir geta setið sem vilja að þá komi alltaf sama röð einstaklinga upp, svo bara með örfáum frávikum önnur röð.

Auðvitað er hugsanlegt að fólk með svipaðar skoðanir og meiningar í fámennum sveitarfélögum kjósi einfaldlega sama fólkið en sé tilfellið það að óopinberir listar séu notaðir þá er hreinlega að bjóða fram opinbera lista því þannig fæst betri endurspeglun á vilja íbúa því sú staða getur komið upp að „listi A“ fái þannig alla mennina kjörna með með 51% atkvæða en ef listakosning hefði átt sér stað fengi „listi B“ tvo menn. Til einföldunar má gefa sér að í ímynduðu sveitarfélagi sé klotninglínan á milli þéttbýlis og dreifbýlis þar sem örlítið fleiri búa í þéttbýlinu en dreifbýlinu. Fólk kjósi annað hvort þá fimm sem koma úr þéttbýlinu (listi A) eða þá fimm sem koma úr dreifbýlinu (listi B). Sé um óhlutbundna kosningu að ræða munu þessir fimm úr þéttbýlinu fá alla fulltrúana. Hefðu hins vegar listar verið bornir fram hefðu sætaskipti á milli þessara fylkinga endurspeglast betur í sveitarstjórn þar sem skiptingin hefði orðið 3/2.

	Hlutfall atkvæða	Fjöldi sæta í sveitarstjórn skv. bundinni listakosningu	Fjöldi sæta í sveitarstjórn skv. óbundinni kosningu
Listi A	51%	3	5
Listi B	49%	2	0

Vissulega er hér um tilbúið dæmi að ræða en miðað við það sem fram kom í viðtölunum er ekki óhugsandi að svona staða hafi/geti komið upp.

Menn halda að þetta sé meira lýðræði en þetta getur verið stórhættulegt lýðræði. Þegar ég fór inn í sveitarstjórn fyrir x árum síðan þá voru þetta svolítið svona tvær

grúbbur ráðandi og mynduðu svona tvær klíkur svolítið. Þú kannski tekur miða með fimm nöfnum og dreifir og þá ertu í raun kominn með lista en samt ertu með persónukjör sem þýddi það að ef þú ert með 51% atkvæða að þá færðu alla mennina. Ekki 3-2, bara 5-0. Það gerðist hjá okkur. Mín klíka, hún var bara fjölmenni en hin klíkan og við bara lobbíuðumst betur þannig að þarna hefði klárlega átt að vera 3-2 eða kannski 4-1 en við fengum bara 5-0 og fyrsta varamann. Þetta var ekki að endurspegla vilja kjósenda... Aðallega vont að þú getur blöffað lýðræðið, eins og við gerðum þarna, við getum orðað það þannig.

Einnig má hugsa sér að hóparnir væru þrír, dreifbýli (Listi A), þéttbýli 1 (Listi B) og þéttbýli 2 (Listi C), þá væri hægt að fá alla mennina með minnihluta atkvæða, sé kosið eftir óformlegum listum, eins og þetta tilbúna og einfalda dæmi sýnir.

	Hlutfall atkvæða	Fjöldi sæta í sveitarstjórn skv. bundinni listakosningu	Fjöldi sæta í sveitarstjórn skv. óbundinni kosningu
Listi A	35%	2	5
Listi B	33%	2	0
Listi C	32%	1	0

Væri niðurstaðan þessi fengi listi A alla fulltrúana þrátt fyrir að fá aðeins ríflega þriðjung atkvæða.

Minnihluti og meirihluti

Í flestum tilfellum er það ekki svo að til verði meirihluti og minnihluti. Það þekkest þó að mati viðmælenda og hefur m.a. orðið til þess að persónukjóri hafi verið hætt í a.m.k. einu sveitarfélagi þar sem meiri- og minnihluti hafði myndast í sveitarstjórn eftir óbundnar kosningar. Var þá ákveðið að bjóða frekar upp á lista, þó svo sú leið hafi alls ekki hugnast öllum. Viðmælandi sagði að þrátt fyrir þetta hafi ekki verið uppi stór ágreiningsmál í sveitarfélaginu á þessum tíma. Viðmælandi í öðru sveitarfélagi vildi meina að þrátt fyrir óhlutbundna kosningu þá verði ævinlega til meiri- og minnihluti í sveitarstjórn. Enn aðrir töluðu um að þegar verði til minnihluti þá sé hann yfirleitt sjálfskipaður. Þá var líka nefnt að þessi átakastjórnsmál meirihluta og minnihluta sum staðar á landinu væru ekki eftirsóknarverð og slíkt fældi fólk frá þátttöku í stjórnámálum og skipti samfélögum í fylkingar.

Í litlum sveitarfélögum er sveitarstjórinn, ef hann er til staðar, oftast nær vel inni í öllum málum og á aðkomu að þeim flestum. Meðal annars var rætt um mikilvægi þess að sveitarstjórnarfolk

veiti sveitarstjóranum aðhald og að hann sé að framfylgja ákvörðunum sveitarstjórnar en ekki öfugt. Til þess þarf sveitarstjórnarfólkið að vera tilbúið að spyrja gagnrýninna spurninga. Var tekið dæmi um sveitarstjórnarfundi þar sem engar spurningar eða athugasemdir kæmu fram við ársreikning, enda kannski ekki öllum gefið að rýna vel í slíkar tölur og orðalag sem þar kemur fram. Þó var áréttað að það væri heldur ekki gott að það væru allir í sveitarstjórn fjármála- eða viðskiptamenntaðir. Einn oddviti kannaðist ekki við að þetta væri vandamál en bætti svo við að kannski mætti segja að hann væri einn í meirihluta og hinir fjórir þá í minnihluta og veittu honum þannig aðhald. Aðalmálið sé að allir í hreppsnefndinni séu meðvitaðir um að veita fjárhagslegt aðhald.

Í minni hreppunum var yfirleitt ekki til meirihluti og minnihluti eða mikið um sérþókanir, sums staðar þekkist nánast ekkert annað en að allar ákvarðanir séu teknar samhljóða. Eitt dæmi var nefnt um lítilsháttar ágreining þar sem hugmynd kom upp að leysa það bara með atkvæðagreiðslu á milli tveggja kosta. Var fallið frá því og málið rætt áfram þangað til að fram kom lausn sem allir gátu greitt atkvæði með. Ekki væri hefð fyrir því að afgreiða mál í ágreiningi og ekki ætluðu þau að fara að byrja á því núna. Annar aðili orðaði þetta sem svo:

Ef það var einhver ágreiningur um mál eða ekki allir sammála þá ræddum við þau mál bara þangað til að við komumst að sameiginlegri niðurstöðu... Og það var aldrei tekin ákvörðun með atkvæðagreiðslu, beinni atkvæðagreiðslu, nema það væru bara allir sammála eða svoleiðis.

Hjá einum viðmælenda, sem kom úr tiltölulega stóru sveitarfélagi, kom fram að nánast engin mál væru afgreidd öðruvísi en samhljóða, hann mundi eftir einu eða tveimur tilfellum á síðustu árum. Ástandið í sveitarfélaginu hafi verið stöðugt og ekki stór ágreiningsmál verið uppi.

Annar talaði um að langflest mál væru afgreidd samhljóða en þó væri það ekkert vandamál þótt slíkt gerðist ekki:

Við lítum ekki svo á að það verði til vantraust þó oddviti sé einn í minnihluta í tilteknu máli, að það kalli á það að það þurfi að endurskoða oddvitastöðuna eða annað. Við virðum bara persónulegar skoðanir í hverju og einu máli.

Fá sveitarfélög hafa farið þá leið að gefa út eins konar meirihlutasáttmála eða stefnuyfirlýsingu eins og þekkist í stærri sveitarfélögum. Það þekkist þó bæði að halda fund með íbúum í upphafi kjörtímabils til að kalla eftir hugmyndum og áherslum eða þá að kynna þær áherslur sem meirihlutinn vill leggja áherslu á og fá athugasemdir við það. Þetta eru þó undantekningar.

Umfang starfsins og stjórnsýslan

Flestir töldu að umfang starfsins hefði aukist mjög á undanförunum árum, enda hefur verkefnum sveitarfélaga verið fjölgað. „Það er bara engin spurning, það er alveg sama hvað það er, það eru allar skýrslur og allt“. Býsna algegn er þó að sveitarfélög vinni saman að nýjum verkefnum. Almennt töldu viðmælendur að störf sveitarstjórnarfólks væru að verða viðameiri og að aukin krafa væri gerð um almenna þekkingu. Hins vegar geti fólk komist í gegnum þetta án þess að leggja á sig mikla vinnu ef það kys að gera svo. Einhver dæmi voru nefnd um slíkt en það virðist þó heyra til undantekninga. Þeir sem rætt var við, og voru eða höfðu verið oddvitar, voru sammála um að það starf væri viðamikið og krefjandi. Sérstaklega á þetta við í þeim sveitarfélögum þar sem enginn starfandi framkvæmdastjóri er innan sveitarfélagsins og það kemur því í hlut oddvita að undirbúa fundi, framkvæma ákvarðandi sveitarstjórnar og sinna samskiptum við önnur sveitarfélög og samstarfsnefndir. Var talað um að það væri oft mun meiri vinna en greitt væri fyrir. Þá þurfa þeir sem koma nýir að málum oft að byrja á að kynna sér þau lög sem tilheyra þeim málaflokki sem til umfjöllunar er hverju sinni en þessi litlu sveitarfélög hafa sömu skyldur og stærsta sveitarfélagið, Reykjavíkurborg, þegar kemur að þjónustu en sérstaklega var talað um nýja persónuverndarstefnu, jafnlaunavottun og fleira. Talsvert var um að þessi þjónusta væri aðkeypt en einnig töluðu nokkrir um að hægt væri að leita til Sambands íslenskra sveitarfélaga og var mikil ánægja með þá aðstoð og ráðleggingar sem hægt væri að sækja þangað. Þó kom líka fram að í einhverjum tilvikum gátu sveitarfélög látið lögskyld verkefni reka á reiðanum árum saman þó svo að öðru hverju væri verið að pressa á þau frá ríkisvaldinu um að klára tiltekin mál og koma í farveg.

Einn viðmælandi kom inn á það að launakjör sveitarstjórnarfólks yrðu að batna, þó svo þau hafi vissulega skánað að undanförunu. Taldi hann að margt hæft fólk með þá reynslu, menntun og þekkingu sem æskilegt sé að hafa í svona starfi, gefi ekki kost á sér að þessum sökum. „Það er hins vegar fólk sem á ekkert erindi sem býður sig hins vegar fram og ef það eru ekki aðrir í framboði að þá er hætta á að það verði kosið.“ Það er erfitt að áætla hvort þetta sé frekar vandamál í þessum minni sveitarfélögum en þeim stærri. Þó má ef til vill leiða að því líkum þar sem úr færri íbúum er að velja þar. Það eru þó ekki mörg dæmi um að fólk skorist beinlínis undan vegna launa en þarna er kannski frekar átt við í þessum stærri sveitarfélögum sem styðjast við þetta fyrirkomulag og íbúar gefa sérstaklega kost á sér fyrirfram, þó vissulega séu allir í framboði. Kom það fram oftast en einu sinni að tekjurnar af þessu í litlum sveitarfélögum væru yfirleitt litlar

og því ólíklegt að fólk væri að sinna þessu þeirra vegna. Einnig dragast sveitarstjórnarfundir í einhverjum tilvikum mjög úr hófi fram.

Yfirleitt eru ekki haldnir undirbúningsfundir fyrir sveitarstjórnarfund. Það að fundir séu teknir upp getur virkað hamlandi á suma þannig að þeir segja ekki allt sem þeir myndu annars segja á formlegum fundum. Einn orðaði það þannig að ef sveitarstjórnarfundir yrðu sendir út væri hætt á að umræður þar breytist og undirbúningsfundir kæmust á þar sem málin væru rædd á frjálslægri nótum en hinn eiginlegi formlegi fundur yrði þá ef til vill styttri afgreiðslufundur.

Þá er í sumum minnstu sveitarfélögum sá háttur hafður á að sveitarstjórnarmenn eða oddviti gangi í nánast öll verk svo sem viðgerðir og viðhald. Stundum sé ekki öðrum til að dreifa til að ráðast í verkefni en í sumum tilfellum sé hringt í verktaka.

Við gerum hlutina frá A til Ö. Það er munurinn í þessum litlu sveitarfélögum á mótum þeim stóru að það verður bara að gera hlutina, enda eru menn svo sem vanir því svona í sveitinni, þannig virkar þetta.

Þá kom fram að stjórnsýslan væri brothættari en í stærri sveitarfélögum og að framkvæmdastjóri eða oddviti sem hefði litla stjórnsýslu sér við hlið væri í vandasamri stöðu, sérstaklega þegar miklar breytingar yrðu í sveitarstjórn. Talsverðan tíma tæki að komast inn í starfið og sérstaklega væri það erfitt þegar miklar eða jafnvel algjörar mannabreytingar yrðu á milli kosninga. Þá fari fyrsta árið eða tvö að stóru leyti í það að ná tökum á verkferlum og öðlast yfirsýn.

Það þarf að vera ákveðin þekkingaryfirfærsla á því hvernig á að starfa í sveitarstjórn óháð því hvaða skoðanir menn hafa. Þetta er bara ákveðin vinna og það er bara mjög slæmt þegar... ég veit það alveg að við gerðum einhver mistök þarna í fyrra þegar menn voru að fóta sig í þessu.

Þá eru smærri sveitarfélögin viðkvæmari fyrir langtímaveikindum starfsfólks og mannabreytingum innan fámennrar stjórnsýslu. Tekið var fram að mörg mál væru sífellt að verða flóknari og ný verkefni og auknar kröfur að bætast á herðar sveitarfélaga og mikil þekking getur horfið með einstaka starfsmanni. Meðal annars var bent á að skipulagsmál væru orðin erfið viðureignar.

Skipulagsmál eru orðin mjög lagatæknilega flókin og sveitarfélög eru oft að falla á tæknigalla sem eru oft bara kjánalegir en Skipulagsstofnun og ákveðin umhverfissamtök misnota, ekki nota heldur misnota, þannig að sveitarfélög verða að hafa stjórnsýsluna bara rosalega vel á hreinu... Menn samþykkja eitthvað sem þeir telja

augljóslega vera rétt en svo tilkynntir þú þetta ekki með réttri dagsetningu, auglýsingin kom degi of seint eða eitthvað og þá er bara allt ónýtt. Þarf ekki annað en að þú auglýstir þetta í Lögbirtingi viku of seint og þá er bara allt ónýtt... Þú getur ekkert ráðið hvern sem er í þessi störf lengur.

Annar viðmælandi tók í sama streng og sagði að aðkeypt þjónusta væri alltaf að aukast og sér fyndist nánast gengið út frá því að sveitarstjórnarmenn væru löglærðir. Sagði viðmælandinn að þau vilji ekki vera sjálf að svara bréfum frá lögfræðingum enda séu sveitarstjórnarfulltrúarnir ekki löglærðir. Þá kom einnig fram að samskipti við ríkisvaldið væru ávallt mikil og erfið og einn nefndi að allar helstu ógnir sem beindust að sveitarfélaginu kæmu nánast allar frá hinu stjórnsýslustiginu, þ.e. ríkinu.

Einnig barst talið að yfirsýn sveitarstjórnarmanna yfir samstarfsverkefni. Mjög misjafnt var hvort það væri yfir höfuð eitthvert vandamál eða ekki. Ýmist heyrðust þau sjónarmið að yfirsýnin væri næg. Fólk vissi í hvað peningarnir færu og þau treystu svo leiðandi sveitarfélaginu til þess að sinna þjónustunni vel eða þá að þau töldu þetta vera vandamál og ákvarðanirnar komnar óþarflega langt frá kjörnum fulltrúum. Fleiri sáu samt kosti við samstarfið en galla vegna fámennis þeirra sveitarfélags og ýmissa hagsmuna- og fjölskyldutengsla.

Ég tel að þetta sé jafnvel stundum æskileg fjarlægðaraukning sem stundum getur verið þörf á því þegar verið er að tala um sveitarfélög þar sem allir þekja alla þá getur verið gríðarlega gott að það séu aðilar komnir inn í þær ákvörðunartökur sem hafa ekki á eigin skinni þekkingu á málinu heldur komi hlutlausir að því.

Einn viðmælandi taldi að innan við helmingur sveitarstjórnarmanna hefði góða yfirsýn yfir starfsemina sem fram færi í byggðasamlögum og með þjónustusamningum. Það er þó alls óvíst að hlutfallið sé eitthvað annað þar sem um fjölmennari sveitarfélög er að ræða. Annar orðaði þetta svona:

Stundum mætti segja að yfirsýnin sé ekki alveg nógu góð fyrir sveitarstjórnarmenn en ég myndi segja að þeir aðilar sem eru skipaðir af sveitarfélaginu í stjórn þá þeirra þjónustu [byggðasamlags] hafi gríðarlega þekkingu og það sé þá ábyrgð þess aðila að tryggja að þær upplýsingar skili sér inn í sveitarstjórn.

Enn einn nefndi að yfirsýnin væri lítil að öðru leyti en því að það sé skýrt í reikningum sveitarfélagsins hvað þjónustan kostar og að það sé farið yfir það á hverju ári hvort það borgi sig að hafa þennan háttinn á eða hvort vænlegra sé að taka þessi verkefni að sér aftur. Hann nefndi að meira máli skipti að þjónustan sé veitt frekar en hver veiti hana.

Aðrir bentu á að samstarfið sé ekkert meira meðal litlu sveitarfélaganna en hjá þeim stóru og voru nefnd dæmi um það bæði frá Reykjavík og Akureyri.

UMRÆÐUR

Tilgangurinn með þessu verkefni var að kanna hvort mönnun sveitarstjórna væri orðið vandamál í þeim sveitarfélögum þar sem óbundnar kosningar fara fram. Þeir viðmælendur sem rætt var við töldu flestir svo ekki vera, þó svo vissulega væri það sums staðar þannig að ekki væru margir að sækjast eftir setu í sveitarstjórn. Sennilega er mönnun sveitarstjórna erfiðust þar sem fjárhagsvandræðin eru mest og ef til vill eru þau sveitarfélög mörg hver nú þegar búin að sameinast öðrum sveitarfélögum. Það er ekki jafnmikil kvöð að kjósa samborgara sinn (eða sjálfan sig) í sveitarstjórn þegar vel árar eins og þegar kemur að því að reka skuldsett sveitarfélag.

Í stærstu sveitarfélögunum sem hafa þennan háttinn á eru talsvert margir sem sækjast eftir setu í sveitarstjórn og stundum fleiri en sætin sem í boði eru. Dæmi um þetta er Dalabyggð, Kjósarhreppur og Svalbarðsstrandarhreppur. Í öllum þessum sveitarfélögum voru fleiri sem gáfu sig opinberlega upp sem áhugasama en þau sæti sem voru í boði. Athyglisvert er að skoða spönnina í fjölmennustu sveitarfélögunum. Dalabyggð er fjölmennasta sveitarfélagið með 495 íbúa á kjörskrá árið 2018 sem notast við óhlutbundnar persónukosningar. Þar komst síðasti maður inn með aðeins 24,3% atkvæða sem sýnir að dreifing atkvæða var mjög mikil. Sá sem hlaut flest atkvæði fékk tæp 60% atkvæða en aðrir 50% eða færri. Kosningabaráttan var talsverð þar, margir sem buðu sig fram og lituðust kosningarnar sérstaklega af einu deilumáli, tengt sölu á húseignum sveitarfélagsins að Laugum í Sælingsdal. Úr varð algjör endurnýjun í sveitarstjórn og raunar kosningakæra frá fyrrverandi sveitarstjórn. Fráfarandi sveitarstjóri þar hefur haldið því fram í fjölmiðlum að lista með réttum frambjóðendum hafi verið dreift í aðdraganda kosninganna (Sigurður Sigurbjörnson, 2018).

Í Strandabyggð buðu þrír listar fram árið 2014 en árið 2018 komu engir listar fram. Í efstu sætunum voru tveir fyrrverandi forystumenn lista sem áður sátu í sveitarstjórn með 52,7% og

42,3% atkvæða. Þriðji aðilinn fékk atkvæði frá rétt rúmlega þriðjungi kjósenda en tvö næstu sætin þar á eftir 21,6% og 20,3%, sem sýnir líka mikla dreifingu atkvæða, líkt og í Dalabyggð. Í Kjósarhreppi voru margir áhugasamir um að setjast í sveitarstjórn og bauð sveitarfélagið frambjóðendum upp á að kynna sig á heimasíðu hreppsins auk þess sem haldinn var kynningarfundur. Kjörnir fulltrúar fengu 39 – 65% atkvæða.

Í nágrannasveitarfélögunum Grýtubakkahreppi og Svalbarðsstrandahreppi var dreifing atkvæða með mjög mismunandi hætti. Lítil ágreiningur kom fram í Grýtubakkahreppi og kosningabaráttan var með rólegasta móti. Þeir sem kjör hlutu fengu 45 – 82% atkvæða, þar af fengu fjórir yfir 60%. Í Svalbarðsstrandahreppi, sem er eilítið fjölmennari, fékk sú atkvæðamesta einungis 51% atkvæða en annað til fimmta sætið 40-41%. Þriðji, fjórði og fimmti maður fengu allir 82 atkvæði, eða 40%. Næstu á eftir voru skammt undan. Viðmælandi taldi lista (lyfseðla/rassvasalista) hafa verið viðhafða í þessu sveitarfélagi en engin leið er að sannreyna það. Í öllu falli er merkilegt að velta því fyrir sér hvers vegna atkvæðin dreifast með gjörólíkum hætti í þessum tveimur sveitarfélögum.

Í hreppunum þar sem íbúafjöldi er undir 300 virtist lítið skipulag á þessu. Töluðu flestir um að mönnun sveitarstjórnar væri ekki orðið sérstakt vandamál og að fólk kysi bara þá sem hver og einn treysti vel fyrir þessum störfum. Ekki virtist mikið um að það væri fólki mjög mikið kappsmál að komast að en í augum flestra væri þetta ekki heldur mikil kvöð. Það sjónarmið komu reyndar líka fram að mannvalið væri einfaldlega ekki nóg. Í allra minnstu sveitarfélögunum geta 13 – 15 atkvæði skilað sæti í sveitarstjórn. Í einu sveitarfélagi, Árneshreppi, fengu allir fulltrúarnir 23 eða 24 atkvæði og alls hafa 29 réttkjörnir sveitarstjórnarmenn á Íslandi 30 atkvæði eða færri á bak við sig.

Í skýrslu um Stöðu og framtíð íslenskra sveitarstjórna (2017) er lagt til að sett verði inn ákvæði um lágmarksíbúafjölda, þ.e. að árið 2022 verði lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga 250 manns og fjórum áður síðar verði lágmarkið 1000 manns. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur tekið undir þetta sjónarmið. Það er þó ljóst að þetta hugnast alls ekki öllum sveitarfélögum og hafa sum hver bókað sérstaklega um þetta og komið andstöðu sinni á framfæri. Ef af þessu verður mun það hafa áhrif á öll þau sveitarfélög sem koma við sögu í þessari skýrslu, enda fór

samtalið gjarnan í þá átt þó það hafi ekki beint verið viðfangsefni hér. Þau eru því í að skoða í kringum sig og hafa sum hver jafnvel áhuga á að aðlaga sinn fjárhag að sameiningu, en mis þungt hljóð var í viðmælendunum.

Þessi breyting myndi mögulega verða til þess að óhlutbundin kosning myndi leggjast af á Íslandi, enda spurning hversu hentugt þetta fyrirkomulag er þegar íbúafjöldinn er orðinn á annað þúsund. Fjölmennasta sveitarfélagið sem hafði þennan hátt á árið 2018 var Dalabyggð með 495 íbúa á kjörskrá árið 2018. Hins vegar hefur umræðan um sveitarstjórnarkosningar frekar verið á þá leið að draga úr vægi flokka og gefa kjósendum meira frelsi til að hafa áhrif á hvaða einstaklinga það kys beint. Hafa ýmsar hugmyndir verið reifaðar í þeim efnum, t.d. sænska leiðin þar sem hægt er að kjósa einstaklinga af fleiri en einum lista eða danska leiðin sem gefur kjósandanum meira frelsi til þess að raða upp sjálfur innan þess lista sem hann vill kjósa. Í slíkum tilfellum er nöfnum frambjóðenda raðað upp í stafrófs- eða tilviljunarkenndri röð og kjósandinn fær svo að raða (Andrea Hjálmsdóttir, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir og Guðmundur Heiðar Frímannsson 2016). Það er ekki ólíklegt að sami háttur verði hafður á í sveitarstjórnarkosningum, þ.e. eins konar blönduð leið þeirra tveggja sem nú tíðkast.

HEIMILDASKRÁ

Andrea Hjálmsdóttir, Albertína Friðbjörg Elíasdóttir og Guðmundur Heiðar Frímansson. (2016, 16. febrúar). *Tillögur vinnuhóps um íbúalýðræði og gagnsæja stjórnsýslu*. Sótt af https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/FundagerdirFylgisk/Baejarrad/tillogur-vinnuhops-um-ibualydraedi-og-gagnsaeja-stjornsyslu.pdf

Gunnar Helgi Kristinsson. (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Hagstofa Íslands. (e.d). Sveitarstjórnarkosningar: Kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnarkosningum . Sótt af <https://www.hagstofa.is/talnaefni/ibuar/kosningar/sveitarstjornarkosningar/>

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

Sigurður Sigurbjörnsson. (2018, 15. júní). Kosningakæra frá fyrrverandi sveitarstjórn Dalabyggðar. *Búðardalur.is*. Sótt af <http://budardalur.is/2018/06/15/kosningakaera-fra-fyrrverandi-sveitarstjorn-dalabyggdar/>

Newton, K. og Van Deth, J. W. (2016). *Foundations of comparative politics* (3. útg.). . Cambridge:Cambridge University Press.

Steiner, R., Kaiser, C. og Eyþórsson, G. (2016). A comparative analysis of amialigation reforms in selected European countries. Í S. Kuhlman og G. Bouckaert, *Local public sector reforms in times of crisis. National trajactories and international comparisons* [rafbók]. Doi:10.1057/978-1-137-52548-2 .

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (2017). *Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga*. Sótt af https://www.akureyri.is/static/files/01_akureyri.is/FundagerdirFylgisk/Baejarrad/tillogur-vinnuhops-um-ibualydraedi-og-gagnsaeja-stjornsyslu.pdf

