



Kjósarhreppur

Umsögn innviðaráðuneytisins
um álit sveitarstjórnar á stöðu sveitarfélagsins, getu þess til að sinna lögbundnum verkefnum og um þau tækifæri sem felast í mögulegum kostum sameiningar sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Kjósarhreppur

Umsögn innviðaráðuneytis um álit sveitarstjórnar

September 2023

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2023 Innviðaráðuneytið

Efnisyfirlit

1. Inngangur	4
2. Sveitarfélagið	5
3. Lögbundin verkefni	6
4. Fjárhagur.....	7
5. Sameiningar	8
6. Niðurstaða.....	9

1. Inngangur

Sveitarfélögin gegna lykilhlutverki í að stuðla að velsæld okkar allra. Þau fara ekki aðeins með staðbundna stjórnsýslu heldur gegna þau mikilvægu hlutverki í að stuðla að lýðræðislegri virkni, þróun og veitingu þjónustu með hliðsjón af þörfum íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Ríkisvaldið stuðlar að sjálfstæði sveitarfélaganna með því að ýta undir getu þeirra að sinna skyldum sínum gagnvart íbúum. Með því er vísað til *sjálfbærni* sveitarfélaganna til að standa að faglegri stjórnsýslu, hagkvæmum rekstri, þróun og veitingu lögbundinnar þjónustu og úrvinnslu annarra staðbundinna verkefna innan sveitarfélagsins ásamt því að takast á við framtíðaráskoranir.

Sveitarstjórnarlög kveða á um það markmið að íbúar í hverju sveitarfélagi verði aldrei færri en 1.000 talsins. Markmiðið er sett fram í þeirri trú að fjölmennari sveitarfélög eigi auðveldara með að veita íbúum sínum lögbundna þjónustu heldur en mjög fámenn sveitarfélög. Með lögbundinni þjónustu er átt við hátt í 80 þjónustupætti á borð við rekstur grunnskóla, frístundaheimila, félagsþjónustu og þjónustu við fatlað fólks. Að sama skapi eru fjölmennari sveitarfélög talin líklegri til að geta staðið undir sjálfbærri starfsemi heldur en fámennari sveitarfélög.

Í því skyni að stuðla að 1.000 íbúa markinu hefur sveitarfélögum með undir 250 íbúa verið falið að hefja formlegar sameiningarviðræður eða skila álit til innviðaráðuneytisins um getu sveitarfélagsins og kosti sameiningar við annað eða önnur sveitarfélög eigi síðar en 14. maí 2023. Með hliðsjón af ákvæðum sveitarstjórnarlaga þar að lútandi liggur hér fyrir umsögn ráðuneytisins um innsent álit Kjósarhrepps um ofangreinda þætti.

Í framhaldi af kynningu á álit sveitarfélagsins og umsögn ráðuneytisins um álit ber sveitarstjórn að eiga tvær umræður um hvort hefja eigi sameiningarviðræður við annað eða önnur sveitarfélög. Ef tekin er ákvörðun um að hefja ekki sameiningarviðræður geta minnst 10% kosningabærra íbúa óskað almennrar atkvæðagreiðslu um ákvörðun sveitarstjórnarinnar hafi slík atkvæðagreiðsla ekki þegar farið fram. Sveitarstjórn skal verða við ósk íbúa eigi síðar en innan sex mánaða frá því að hún berst og er niðurstaða atkvæðagreiðslunnar bindandi fyrir sveitarstjórn.

2. Sveitarfélagið

Í Kjósarhreppi bjuggu 244 manns við síðustu sveitarstjórnarkosningar árið 2022 en hafði fjölgað í 285 þegar Hagstofan tók saman tölur 1. janúar 2023. Sé miðað við nýjustu tölur má sjá að meðalaldur í sveitarfélaginu er nokkuð hár eða 45,3 ár borið saman við 38,1 ár fyrir landið allt. Þrátt fyrir þetta er hlutfall elstu íbúa, yfir áttræðu, lægra en á landsvísu.

Lýðfræðileg samsetning íbúa sveitarfélagsins er með þeim hætti að ólíklegt er að náttúruleg fjölgun íbúa verði í sveitarfélaginu og tækifæri til fjölgunar íbúa eru því háð því að fleiri flytji í sveitarfélagið en frá því á næstu árum.

Landfræðileg afmörkun Kjósarhrepps frá nágrennasveitarfélögum Reykjavík og Hvalfjarðarsveit er óveruleg með tilliti til nútíma samgangna en sveitarfélagið deilir einnig landamerkjum með Bláskógarbyggð á afrétti. Sveitarfélagið liggur á sameiginlegu atvinnusóknarsvæði stórhöfuðborgarsvæðisins með íbúamiðju vestarlega í sunnanverðum Hvalfirði. Í álitni sveitarfélagsins má greina takmarkaða áherslu á atvinnumál en þar segir að gert sé ráð fyrir því að flestir íbúar starfi utan sveitarfélagsins.

Álit sveitarfélagsins gerir ráð fyrir fólksfjölgun í gegnum aðflutning nýrra íbúa með bættum samgöngumannvirkjum og útpenslu höfuðborgarsvæðisins. Þá hefur skipulagsvinna farið fram samkvæmt álitinu sem er forsenda fjölgunar íbúa.

3. Lögbundin verkefni

Í álitinu sveitarfélagsins kemur fram að öðrum sveitarfélögum eru falin ýmis grundvallar lögbundin verkefni sveitarfélagsins með þjónustusamningi, svo sem leikskóla- og grunnskólamála, félagsþjónustu, málefnum fatlaðra o.fl. Í álitinu kemur jafnframt fram að sveitarfélagið hefur mjög lítil áhrif á þróun og framkvæmd leikskóla- og grunnskólamála.

Minnt er á að eitt af meginmarkmiðum íslensks stjórnkerfis með tvískiptri stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga er að skapa íbúum tækifæri til að aðlaga þjónustu að þörfum íbúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Brýnt er að sveitarfélögin hafi bolmagn til að sinna lögbundnum skyldum sínum, standa vörð um aðkomu sína að mótun þjónustunnar, tryggja upplýsingamiðlun, aðgengi, faglega þjónustu og skýra ábyrgð gagnvart þjónustuþegum.

Jafnframt er vakin athygli á því að í þeim tilvikum þegar sveitarfélag færir lögbundið verkefni út fyrir hefðbundna stjórnsýslu þess og felur öðrum aðila að annast verkefnið, er ekki lengur um að ræða beint lýðræðislegt umboðssamband milli íbúa viðkomandi sveitarfélags og þeirra sem fara með stjórn verkefnisins.

Sveitarfélagið hefur ekki sett sér ýmsar stefnur sem sveitarfélaginu ber lögbundin skylda til að setja, svo sem loftlagsstefnu og svæðisáætlun um meðhöndlun úrgangs í sveitarfélaginu. Þá hefur sveitarfélagið ekki sett sér húsnæðisáætlun en skv. 14. gr. laga um húsnæðismál nr. 44/1998 ber sveitarfélögum að greina með reglubundnum hætti þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélagi með tilliti til mismunandi búsetuþarfa og gera áætlanir til fjögurra ára fyrir sveitarfélagið um það hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt. Umrætt lagaákvæði tók gildi árið 2018 en í álitinu sveitarfélagsins kemur fram að það sé enn í vinnslu.

4. Fjárhagur

Kjósarhreppur hefur undanfarin tvö ár verið rekinn með halla en með naumlega jákvætt veltufé frá rekstri. Árin á undan var rekstrarniðurstaða sveitarfélagsins jákvæð. Skuldahlutfall Kjósarhrepps er um 0,56 sem er vel viðunandi. Tekjur sveitarfélagsins á hvern íbúa eru ekki ýkja háar en þær eru þær þriðju lægstu meðal sveitarfélaga landsins.

Launahlutfall sveitarfélagsins er lágt, innan við helmingur þess sem gerist að meðaltali á landinu í heild og er það til vitnis um hve háu hlutfalli þjónustu er útvistað til annarra sveitarfélaga. Möguleikar Kjósarhrepps til að ráða eigin gæfu í fjármálum takmarkast töluvert af þessu fyrirkomulagi. Lítil áhrif á framkvæmd og þar með kostnað þjónustunnar geta þannig bæði skert möguleika sveitarfélagsins til hagræðingar þegar þörf krefur en einnig veikt forsendur áætlanagerðar sveitarfélagsins.

Líkt og með önnur sveitarfélög sem eru jafn smá og Kjósarhreppur er töluverð áhætta fólgin í því ef áföll verða eða þjónustuparfir íbúa sveitarfélagsins aukast skyndilega.

5. Sameiningar

Í álitinu kemur fram að helstu sameiningarkostir Kjósarhrepps séu sveitarfélögin Hvalfjarðarsveit, Mosfellsbær, Reykjavíkurborg, Bláskógabyggð og Akraneskaupstaður. Sameining Kjósarhrepps við annað eða önnur sveitarfélög myndi án efa skapa ýmis tækifæri fyrir sveitarfélagið.

Ráðuneytið bendir á að ýmis tækifæri felast í sameiningu sveitarfélagsins við önnur sveitarfélög. Öflugri stjórnsýsla fjölmennara sveitarfélags hefði meiri slagkraft til að standa að veitingu þjónustu innan sveitarfélagsins sjálfs. Með því væri í senn stuðlað að auknum áhrifum íbúa á mótun þjónustunnar, skýrari ábyrgð og hagkvæmni í rekstri og lagður væri grunnur að því að efla þjónustu, lækka útsvar og/eða byggja upp innviði í sveitarfélaginu. Þannig myndi stærri stjórnsýslueining stuðla að jákvæðum breytingum fyrir samfélagið. Í framhaldi af því væri stuðlað að fjölbreyttari íbúasamsetningu og þar með auknum tækifærum til framtíðar uppbyggingar.

Vakin er athygli á því að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga veitir fjárhagslegan stuðning við undirbúning sameininga sveitarfélaga.

6. Niðurstaða

Eitt af meginhlutverkum sveitarfélags felst í því að þróa og veita íbúum nauðsynlega nærþjónustu allt frá vöggu til grafar. Þó svo Kjósarhreppur sé fjárhagslega sjálfbært sveitarfélag er ljóst að stjórnslá sveitarfélagsins hefur takmarkaða burði til að sinna hátt í 80 lögbundnum þjónustupáttum sveitarfélaga upp á eigin spýtur. Grundvallarþjónustu hefur því verið útvistað til annarra sveitarfélaga. Sú leið hefur ýmsa veikleika í för með sér. Þar má nefna takmörkuð áhrif á þróun og veitingu þjónustunnar, aukinn kostnað sveitarfélagsins af veitingu hennar og rof á umboðssambandi milli íbúa og kjörinna fulltrúa í sveitarfélaginu. Þá bendir ráðuneytið á að vanræksla sveitarfélags við að setja sér lögbundnar stefnur og áætlanir kann m.a. að fela í sér að íbúar þess njóti ekki sambærilegrar þjónustu og réttinda og íbúar annarra sveitarfélaga.

Almennt hefur Kjósarhreppur nokkuð gott færi á íbúafjölgun með aðflutningi íbúa. Íbúasamsetning og þjónustuframboð sveitarfélagsins gefa þó til kynna að hætta sé á að vítahringur skapist þegar kemur að náttúrulegri fjölgun og viðhaldi. Þjónusta við börn að mestu í höndum annarra sveitarfélaga og utan landamerkja Kjósarhrepps og með sama hætti er þjónusta við eldri borgara takmörkuð. Því er hætta á að sú fjölgun sem sveitarfélagið gæti sótt í gegnum aðflutning íbúa takmarkist við einsleitan hóp fólks sem komið er af barneignaraldri en sér þó ekki fyrir sér að eyða efri árunum í sveitarfélaginu.

Í ljósi framangreinds og skýrra markmiða sveitarstjórnarlaga um að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á þeim verkefnum sem þeim ber að sinna, hvetur ráðuneytið sveitarfélagið til að huga að þeim tækifærum sem kunna að felast í sameiningu við önnur sveitarfélög.

Sameining sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög myndi í senn skapa tækifæri til að efla þjónustu við íbúa, auka fjárhagslega sjálfbærni og stuðla að frekari uppbyggingu innan sveitarfélagsins til framtíðar. Jafnframt myndi skapast tækifæri til aukinna áhrifa íbúa á mótun nærþjónustu.

