



# HÁSKÓLI ÍSLANDS

## MPA-ritgerð í opinberri stjórnsýslu

**„Skemmtilegi hluti stjórnsýslunnar“**  
Tilviksrannsókn á starfi menningar- og ferðamálafulltrúa  
sveitarfélaga á Íslandi

**Herdís Ýr Hreinsdóttir**

Leiðbeinandi: Dr.Eva Marín Hlynsdóttir

Júní 2022

**STJÓRN MÁLAFRÆÐIDEILD**

**„Skemmtilegi hluti stjórnáslunnar“**  
***Tilviksrannsókn á starfi menningar- og ferðamálafultrúa***  
***sveitarfélaga á Íslandi***

Herdís Ýr Hreinsdóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnáslu

Leiðbeinandi: Dr. Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórn málafræðideild  
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2022

„Skemmtilegi hluti stjórnýslunnar“  
Tilviksrannsókn á starfi menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi.

Ritgerð þessi er 30 eininga lokaverkefni til MPA-gráðu við Stjórnmálafræðideild, Félagsvísindasvið Háskóla Íslands.

© 2022, Herdís Ýr Hreinsdóttir  
Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Reykjavík, 2022

## Formáli

Ritgerð þessi er 30 eininga (ECTS) lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin var skrifuð á vormisseri 2022 undir leiðsögn Evu Marín Hlynsdóttur prófessors í opinberri stjórnsýslu. Ég vil þakka Evu Marín sérstaklega fyrir faglega leiðsögn, hvatningu og gagnlegar ábendingar á meðan skrifum stóð. Þá vil ég þakka viðmælendum mínum fyrir þátttöku í rannsókninni og jákvæðar undirtektir. Einnig vil ég þakka Byggðastofnun fyrir að styrkja verkefnið og hafa trú á viðfangsefninu. Guðrúnu Indriðadóttur samnemanda og vinkonu færi ég mínar bestu þakkir fyrir andlegan stuðning og fróðleg samtöl í gegnum MPA námið. Þá fær Þorvaldur og Sara þakkir fyrir yfirlestur. Að lokum vill ég þakka manninum mínum Gunnari Inga Jónssyni og börnunum okkar, Lilju Dís og Brynjari Kára, fyrir þolinmæðina, tillitsemina og ómetanlegan stuðning í náminu.

## Útdráttur

Markmið ritgerðarinnar er að kanna hversu almenn ráðning menningar- og ferðamálafulltrúa er í sveitarfélögum á Íslandi og rýna í hlutverk þeirra og verkefni í stjórnsýslueiningunni. Fjallað verður um stjórnkerfi Íslands, stofnanakenningar, sjálfræði, valddreifingu og kenningar um bolmagn sveitarfélaga. Rannsóknin telst til tilviksrannsóknar og byggist á eigindlegri rannsóknaraðferð. Gagnasöfnun fólst í að tekin voru tíu viðtöl við starfandi fulltrúa eða fulltrúa sem eru með málaflokkinn á sinni könnu.

Helstu niðurstöður rannsóknarinnar eru að af 69 sveitarfélögum eru 28 þeirra með starfandi fulltrúa til að sinna málaflokknum. Hlutfallslega eru flestir fulltrúarnir á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum. Í öðrum landshlutum er algengast að stærstu sveitarfélögin hafi haft bolmagn til að ráða inn fulltrúa. Þá sýna niðurstöður að verkefnasvið fulltrúanna er fjölbreytt. Þær sýna þó að helstu verkefnin eru þau sömu hjá fulltrúum en það mátti greina að verkefnin geta verið ólík eftir stærð og staðbundnum áherslum. Hlutverk fulltrúanna er að vera tengiliður á milli stofnana, fyrirtækja, íbúa og listafólks inn í stjórnsýsluna. Þá benda niðurstöður á að stofnanaumgjörð sveitarfélaga hafi áhrif á verkefnavalið. Fulltrúarnir upplifa sjálfræði og frelsi í starfinu og eru hluti af heildarkerfinu eins og nýjar-stofnanakenningar gera ráð fyrir. Þá mátti greina að starfið sé ekki eins formlegt og önnur lögbundin störf inni í stjórnsýslunni og er starfinu lýst sem skemmtilega hluta stjórnsýslunnar.

## **Abstract**

The aim of this paper is to examine how many municipalities have hired culture and tourism representatives in municipalities in Iceland and to examine their role and tasks in the administrative unit. The governance of Icelandic municipalities, institutional approach, autonomy, decentralization and the capacity of local government will be discussed. The paper is a case studies, based on a qualitative research where data collection consisted of ten interviews with representatives currently working with culture and tourism or representatives who are responsible for this field.

The main results of the study are that out of 69 municipalities, 28 municipalities have a representative in position to handle culture and tourism. Proportionally, most of the representatives are located in the capital area and in the region of Suðurnes. In other parts of the country, it is most common for the largest municipalities to have the capacity to hire representatives. The results also show that the tasks of the representatives are diverse. The results show that the main projects are the same for the representatives, but it could be seen that the projects can be different depending on their size and local emphasis. The role of the representatives is to be a liaison between institutions, companies, residents and artists into the administration. The results also indicate that the institutional framework of municipalities influences project selection. Representatives experience autonomy and freedom in their work, as they are part of the whole system as new Institutionalism approach assumes. It could also be seen that the job is not as formal as statutory work and the job is described as a fun part of the administration.

# Efnisyfirlit

<b>Formáli</b> .....	<b>3</b>
<b>Útdráttur</b> .....	<b>4</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>5</b>
<b>Töfluskra</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Inngangur</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Sveitarstjórnarkerfið á Íslandi</b> .....	<b>12</b>
2.1 Verkefni sveitarfélaga og málaflokkur menningar- og ferðaþjónustu.....	13
2.2 Samantekt.....	16
<b>3 Fræðileg umfjöllun</b> .....	<b>18</b>
3.1 Stofnanakenningar .....	18
3.2 Nýjar stofnanakenningar .....	21
3.3 Kenningar um sjálfstjórn og tilvist sveitarfélaga.....	25
3.3.1 Greiningarrámmar sjálfstjórnar.....	25
3.3.2 Valddreifing .....	27
3.4 Bolmagn sveitarfélaga .....	28
<b>4 Aðferðafræði</b> .....	<b>30</b>
4.1 Tegundir og form gagna .....	30
4.2 Val á viðmælendum og gæði rannsókna .....	31
4.3 Úrvinnsla eigindlegra gagna .....	32
4.4 Takmarkanir á rannsókn .....	32
4.5 Siðferðileg álitamál .....	33
<b>5 Menningar- og ferðamálafulltrúar sveitarfélaga á Íslandi</b> .....	<b>34</b>
5.1 Landfræðileg dreifing, staðsetning starfa og kynjahlutfall .....	34
5.2 Starfslýsingar .....	40
<b>6 Niðurstöður viðtala</b> .....	<b>43</b>
6.1 Bakgrunnur .....	43
6.2 Starfssvið .....	45
6.2.1 Verkefni .....	45
6.2.2 Hlutverk inni í stjórnsýslueiningunni .....	49
6.3 Einstaklingurinn .....	51
6.3.1 Sjálfræði .....	51
6.3.2 Fjármagn .....	54
6.3.3 Stjórnsýslan .....	55
6.3.4 Pólitík .....	56

6.4 Stefnumótun.....	57
6.4.1 Samvinna.....	59
6.4.2 Byggðaaáætlun .....	60
6.4.3 Málaflokkur menningar- og ferðapjónustu .....	62
<b>7 Lokaorð .....</b>	<b>67</b>
<b>Heimildaskrá.....</b>	<b>70</b>
<b>Viðauki viðtalsrammi.....</b>	<b>75</b>



## Töfluskrá

Tafla 1 Austurland .....	34
Tafla 2 Suðurland .....	35
Tafla 3 Suðurnes.....	36
Tafla 4 höfuðborgarsvæðið .....	37
Tafla 5 Vesturland .....	37
Tafla 6 Vestfirðir .....	38
Tafla 7 Norðurland vestra.....	38
Tafla 8 Norðurland eystri.....	39
Tafla 9 Starfslýsingar/hæfniviðmið .....	41

## 1 Inngangur

Sveitarfélög eru ein af meginstoðum íslenskrar stjórnsýslu og hafa það hlutverk að framkvæma verkefni ríkisins. Þau eru handhafar framkvæmdavalds líkt og kemur fram í 2.gr.stjórnarskrár Íslands (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944) og gegna þýðingarmiklu hlutverki í íslensku samfélagi (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 13). Sveitarfélög á Íslandi eiga sér langa sögu og hafa í gegnum tíðina gegnt ákveðnu lýðræðislegu hlutverki (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-a). Í dag eru sveitarfélög á Íslandi 69 talsins og eru ólík eftir stærð- og landfræðilegri staðsetningu (Hagstofa Íslands, 2021a; Hagstofa Íslands, 2021b). Þrátt fyrir það bera þau skyldu til að sinna lögbundnum verkefnum eftir lagaramma Alþingis hverju sinni. Þetta eru málaflokkar eins og grunnskólamál, skipulags- og byggingarmál, félagsþjónusta, málefni fatlaðs fólks og sorphirða (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020). Það sem er hins vegar einkennandi fyrir þau er að þau hafa ákveðna sjálfstjórn og eru staðbundið stjórnsýslustig (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 27). Í því felst að þau hafa töluvert svigrúm til að ráða málefnum sínum sjálf innan lagarammans (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944).

Verkefni sveitarfélaganna eru alltaf að verða umfangsmeiri og hafa þróast og breyst í tíð og tíma eftir samfélagslegum viðfangsefnum hverju sinni. Því er ljóst að sveitarfélögin sinna fjölbreyttum og mikilvægum verkefnum. Í því felst einnig að þau starfa að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eins og við á (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 163-164). Þar má einnig líta til ólögbundinna verkefna sveitarfélaganna sem eru málaflokkar eins og ferðaþjónusta- og menningarmál. Ferðaþjónusta er orðin ein stærsta atvinnugrein landsins og því liggur það augum uppi að málaflokkurinn er alltaf að verða mikilvægari þáttur í atvinnuuppbyggingu og byggðaþróun sveitarfélaganna (Byggðastofnun, 2020). Sveitarfélögin eru mörg hver með *menningar- og ferðamálafulltrúa* sem eiga að sinna þessum málefnum. Það sem hefur vakið áhuga höfundar er að erfitt er að nálgast starfslýsingar fulltrúanna og út frá starfs auglýsingum um starf þeirra þá virðist sem starfið sé margbreytilegt, allt frá því að sinna menningartengdri starfsemi, utanumhald bókasafns, félagsstarfi aldraðra, stefnumótun á sviði menningar- og ferðaþjónustu, umsjón með viðburðum og kynningarstarfi svo eitthvað sé nefnt (Vesturbyggð, 2020).

Þó nokkrar rannsóknir hafa verið gerðar í tengslum við atvinnumál, menningarmál, markaðsmál og menningarstefnur sveitarfélaganna. Aftur á móti eru fáar rannsóknir sem hægt er að finna um hlutverk og verkefni menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi. Hins vegar hefur verið gerð BS rannsókn á markað- og kynningarstarfi sveitarfélaga frá árinu 2006 út frá fræðasviði viðskiptafræðinnar. Þá gaf Byggðastofnun út viðhorfskönnun árið 2001 meðal ferðamálafulltrúa á þáttum tengdum starfsumhverfi þeirra þar kom í ljós að verkefni fulltrúanna eru fjölbreytt (Byggðastofnun, 2001). Það hefur aftur á móti ekki verið gerð eigindleg rannsókn eftir bestu vitund höfundar um verkefni og hlutverk menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi.

Höfundur er í grunninn með BS gráðu í ferðamálafræði frá Háskóla Íslands og finnst því áhugavert að velja viðfangsefni sem hægt er að tengja saman fræðigreinar ferðamálafræði og opinbera stjórnsýslu. Eftir að höfundur hafði ráðfært sig við leiðbeinanda mótaðist ákveðinn grunnur að hugmyndinni. Markmið þessa lokaverkefnis er tvíþætt; í fyrsta lagi að kanna hversu algengt sé að sveitarfélög ráði fulltrúa og í öðru lagi að kanna hvert sé hlutverk þeirra í stjórnsýslueiningunni. Þá verður einnig skoðað hvort stærð sveitarfélaga- og landfræðileg staðsetning þeirra hafi eitthvað að segja með hvort hlutverk og verkefni fulltrúanna séu ólík eftir sveitarfélögum. Tilgangur ritgerðarinnar er sá að hún gæti verið ákveðið leiðarljós fyrir sveitarfélög sem hafa ráðið menningar- og ferðamálafulltrúa og jafnframt hvatning fyrir þau sem hafa ekki ennþá ráðið fulltrúa til að sinna málaflokknum. Því verður leitast við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

1. Hversu almenn er ráðning menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi?
2. Hver eru helstu hlutverk og verkefni menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi?

Í rannsókninni er heitið *menningar- og ferðamálafulltrúi* notað til einföldunar yfir störf fulltrúa sem sinna menningarmálum, ferðámálum, atvinnu, markaðs- og kynningarmálum sveitarfélaga á Íslandi þar sem starfsheiti fulltrúanna getur verið afar ólíkt eftir sveitarfélögum.

Ritgerðin skiptist í sjö meginkafla. Á eftir inngangi verður fjallað um hvernig sveitarstjórnarstigið á Íslandi er uppbyggt. Þar verður skoðað hver séu helstu verkefni sveitarfélaganna og tengsl þeirra við málaflokk menningar- og ferðaþjónustu og hvernig

verkefni sveitarfélaganna hafa þróast og breyst með tíð og tíma. Í þriðja kafla verður sjónum beint að fræðilegri umfjöllun um stofnanakenningar þar hafa klassísku stofnanakenningar þróast yfir í svokallaðar nýjar stofnanakenningar og hefur áherslan verið að færast yfir í að það þurfi að horfa á samspil einstaklinga og stofnana í heild sinni. Þá verður vikið að tilvist og sjálfræði sveitarfélaga þar sem sjálfstæði sveitarfélaga hefur verið verndað í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og er talin ein mikilvægasta réttlætingin fyrir tilvist þeirra. Fjallað verður um valddreifingu og bolmagn sveitarfélaga en umræðan hefur verið á þá leið hvort sveitarfélög hafi bolmagn til að sinna þeim umfangsmiklu verkefnum sem þeim ber skylda til. Í fjórða kafla verður farið yfir hvaða aðferðum verði beitt í rannsókninni ásamt takmörkunum og siðferðislegum álitamálum sem tengjast viðfangsefninu. Í kafla fimm verður fjallað um hversu mörg sveitarfélög eru með starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa, hvar þeir eru staðsettir á landinu og hvernig kynjahlutfalli er háttað. Þá verður einnig rýnt í starfslýsingar sem fengust við vinnslu rannsóknarinnar. Í kafla sex verður vikið að umræðum og niðurstöður viðtalanna eru ræddar og settar í samhengi við fræðilega umfjöllun. Að lokum verður farið yfir helstu niðurstöður rannsóknarinnar og rannsóknarspurningunum svarað í lokaorðum.

## 2 Sveitarstjórnarkerfið á Íslandi

Stjórnskipulag íslenska ríkisins felur í sér þrískiptingu ríkisvalds líkt og kemur fram í 2. mgr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1994 og skiptist valdið á milli löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómvalds. Þar sem dómendur fara með dómvaldið og að löggjafinn hefur mesta valdið (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 19). Sveitarfélög flokkast til meginstofns íslenskrar stjórnarsýslu og eru í hlutverki handhafa framkvæmdavalds eins og kemur fram í 2.gr. stjórnarskrá Íslands og ber skylda að starfa eftir lagaramma Alþingis hverju sinni (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944). Íslensku sveitarfélögin flokkast til *monistic* nálguna í því felst að kerfið er byggt upp á ráða- og nefndakerfi og sveitarstjórnir hafa formlega mesta valdið (Eva Marín Hlynsdóttir, 2020, bls. 61).

Á Íslandi hefur verið mikil hefð fyrir staðbundinni ákvörðunartöku og hefur sjálfræðið og tilvist sveitarfélaga hefur verið verndað af 78. gr. stjórnarskrár Íslands frá árinu 1874 og með nánari reglum samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 (Eva Marín Hlynsdóttir, 2020, bls. 61). Sjálfstjórn sveitarfélaga er einnig vernduð í Evrópusamningi frá árinu 1985 um staðbundna sjálfstjórn (Evrópuráðið, 2016). Í því felst að íbúar kjósa sína fulltrúa í almennum lýðræðislegum kosningum (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 33). Sveitarfélögin hafa því töluvert svigrúm til að ráða málefnum sínum sjálf á eigin ábyrgð út frá lagaramma Alþingis líkt og kemur fram í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Þar kemur skýrt fram að „sveitarfélög skulu ráða málefnum sínum eftir því sem lög kveða“. Í því felst að þau hafa ákveðið svigrúm hvernig tekjustofnar eru nýttir líkt og kemur fram í 2. mgr. 78.gr stjórnarskrár (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944).

Sveitarfélögin hafa því lengi vel gegnt mikilvægu lýðræðislegu hlutverki og eiga sér sögulegan bakgrunn. Sveitarfélög voru upphaflega í formi hreppa frá 11. öld. Elstu heimild um sveitarfélög má rekja til Grágásar og þá voru helstu verkefni sveitarfélaganna að sinna fátækra- og framfærslumálum, óhappatryggingum og sveitfesti. Samhliða auknum vexti velferðarríkisins hafa verkefni sveitarfélaganna aukist og þróunin hefur verið á þá leið að verkefni hafa verið að færast frá ríki til sveitarfélaga (Grétar Þór Eyþórsson, 2003, bls. 139-144).

Sveitarfélög á Íslandi eru talin hafa mikið sjálfstæði ef borið er saman við önnur lönd. Í því felst að þau hafa pólitískt og fjárhagslegt svigrúm þegar kemur að útfærslu málefna. Eva Marín Hlynsdóttir (2020, bls. 63) bent á í sínum skrifum að íslenskar sveitarstjórnir eru töluvert minni

ef borið er saman við aðrar norrænar sveitarstjórnir. Þá hafa verkefni frá ríki færst mun seinna á sveitarstjórnarstigið á Íslandi ef borið er saman við önnur Norðurlönd. Gunnar Helgi Kristinsson (2014, bls. 127) hefur einnig bent á að stjórnsýsla íslenska kerfisins sé fremur veik vegna smæðar og pólitíkin hafi í raun mikið vægi. Eva Marín Hlynsdóttir (2020, bls. 63) hefur jafnframt bent á að þegar borin eru saman sveitarstjórnarkerfi á milli landa að Ísland sé oft flokkað með norrænum sveitarfélögum. Íslenska kerfið samanstendur á hefðbundnu leikmannakerfi þar sem málefni og verkefni beinast mikið að einstökum fulltrúum í ráðunum og líkist þó einna mest danska kerfinu. Þá virðist einnig hafa tíðkast ákveðin vegartryggð sem snýr að því að ákvarðanir sem teknar voru í fortíðinni hafa áhrif á þær ákvarðanir sem teknar eru í framtíðinni (Eva Marín Hlynsdóttir, 2018).

Það sem hefur hins vegar einkennt íslenska sveitarstjórnarstigið er að sveitarfélögin hafa verið mörg en fámenn (Gunnar Helgi Kristinsson, 2014, bls. 32). Þau voru flest um miðja 20. öldina og voru sveitarfélögin 229 árið 1950. Þeim hefur farið fækkandi undanfarin ár og hefur minnstu sveitarfélögunum fækkað hlutfallslega mest (Grétar Þór Eypórsson, 2012). Í dag eru þau 69 talsins og mun þeim fækka niður í 64 eftir sveitarstjórnarkosningarnar í maí n.k. (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2022). Þau eru ólík eftir stærð og landfræðilegri staðsetningu (Hagstofa Íslands, 2021a). Þannig er Árneshreppur minnsta sveitarfélagið með um 42 íbúa og stærsta sveitarfélagið er Reykjavíkurborg með um 133.263 íbúa (Hagstofa Íslands, 2021b). Eva Marín Hlynsdóttir (2020, bls. 67-69) greinir frá að enn sé hátt hlutfall minni sveitarfélaga þrátt fyrir að sveitarfélögum hafi fækkað hefur það ekki leitt til fjölgunar stórra sveitarfélaga vegna þess að fámönnum sveitarfélögum með færri en 500 íbúa hefur hlutfallslega fækkað mest. Hins vegar hefur einungum með um 500-1000 íbúa fjölgað í kjölfarið. Íslenska sveitarstjórnarkerfið er samhverft í uppbyggingu enda ber öllum sveitarfélögum skylda til að sinna lögbundnum verkefnum sem þeim er falið frá ríkisvaldinu, óháð stærð og landfræðilegrar landfræðilegri staðsetningu. Þá hefur umræðan verið á þá leið hvort sveitarfélög hafi bolmagn til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin.

## **2.1 Verkefni sveitarfélaga og málaflokkur menningar- og ferðaþjónustu**

Á höndum sveitarfélaganna eru fjölbreytt verkefni og má skipta þeim í lögbundin- og ólögbundin verkefni. Um verkefnasvið þeirra gilda sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og almennar grundvallarreglur sveitarstjórnarréttar sem hægt er að flokka til skráðra og óskráðra reglna (Trausti Fannar Valsson, bls. 2014, bls. 163). Þau verkefni sem teljast til lögbundinna

verkefna eru málaflokkar eins og barnavernd, félagsþjónusta, grunnskóli, fræðslumál, íþrótt- og æskulýðsmál, gatnagerð og byggingar- og skipulagsmál (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020). Annað sem er einkennandi fyrir sveitarfélög eru staðbundnir hagsmunir og eru afmörkuð við tiltekin landfræðileg umdæmi innan ríkisins (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 27).

Ólögbundnu verkefni eru ekki síður mikilvæg en í þeim felast að sveitarstjórnir ákveða að taka upp verkefni sem ekki eru lögbundin. Þar hafa sveitarfélög töluvert svigrúm, líkt og kemur fram í 7.gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þar er kveðið á um að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum verkefnum sem varða hagsmuni og velferð íbúa eftir því sem þykir fært á hverjum tíma. Þær takmarkanir eru að verkefni séu ekki falin öðrum til úrlausnar (Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011) en þar fellur hlutverk *menningar- og ferðamálafulltrúa* undir. Menningar- og ferðamálanefnd er valkvæð en um leið og sveitarstjórn hefur ákveðið að kjósa í slíka nefnd og hefur sett hana í samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu sveitarfélaga telst þú hún til fastanefnda (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 163-164). Samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu snýst um að sveitarstjórnir skulu útfæra samþykkt um hvernig starfsemi, funda og ákvörðunartöku nefnda er háttað, sem er ákveðið stjórnþæki sveitarstjórnar til að skipuleggja innra stjórnkerfi sveitarfélaganna (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 17).

Sveitarfélögin eru mörg hver með menningar- og ferðamálanefnd og hafa sum hver ráðið fulltrúa til að sinna þeim verkefnum sem falla undir málaflokkinn. Almenningsbókasöfn falla til að mynda undir málaflokkinn og eru eitt af lögbundnum verkefnum sveitarfélaganna (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020). Starfsheiti fulltrúanna sem sinna þessum málaflokki er samt sem áður ekki lögbundið og virðist hlutverk og verkefni fulltrúanna vera af margvíslegum toga líkt og kom fram í rannsókn sem gerð var af Byggðastofnun árið 2001. Þar kom fram að fulltrúarnir sinna stefnumótun, hlutverki ráðgjafa, markaðssetningu ferðaþjónustu og kynningarstarfi á vegum sveitarfélagsins (Byggðastofnun, 2001). Ef litið er á auglýsingar í tengslum við ráðningu fulltrúanna þá virðast verkefni vera mjög fjölbreytt. Til dæmis að sinna útlánum bókasafna, félagsstarfi aldraðra og kynningu á ýmsum viðburðum tengdum menningu (Vesturbyggð, 2020).

Árið 2019 var ferðaþjónusta orðin þriðja stærsta atvinnugreinin á Íslandi sem hlutfall af landsframleiðslu (Hagstofa Íslands, 2021c). Ferðaþjónusta hefur vaxið hratt á undanförunum árum ef litið er fram hjá þróun vegna heimsfaraldurs Covid-19. Samkvæmt skýrslu sem

Byggðastofnun gaf út 2020 kom í ljós að atvinnugreinin er alltaf að verða mikilvægari tekjuginn og ein af meginstöðum í atvinnuuppbyggingu sveitarfélaga. Atvinnugreinin er einnig talin hafa jákvæð áhrif í tengslum við byggðaþróun sveitarfélaganna. Í úttektinni kemur meðal annars í ljós að mörg sveitarfélög eiga undir högg að sækja vegna niðursveiflu í ferðaþjónustu síðustu ára vegna heimsfaraldurs (Byggðastofnun, 2020). Eitt af hlutverkum Byggðastofnunar er að efla byggð og atvinnulíf. Byggðastofnun gefur út byggðaáætlun sem er stefnumótandi áætlun ríkisins í byggðamálum. Í byggðaáætlun 2018-2024 er markmiðið að stuðla að jöfnum tækifærum allra landsmanna í atvinnumálum og þjónustu og stuðla að betri lífskjörum íbúa með sjálfbærni að leiðarljósi (Stjórnarráð Íslands: Innviðaráðuneytið, e.d.-a). Í áætluninni kemur skýrt fram að framtíðarsýnin er að auka verðmætasköpun á Íslandi en það er einmitt eitt af markmiðum stjórnvalda í stefnu ferðaþjónustu 2020-2050 (Stjórnarráð Íslands: Menningar- og viðskiptaráðuneytið e.d.).

Því er áhugavert að kanna hvort að menningar- og ferðamálafulltrúar taki mið af byggðaáætlun í sínum störfum. Þá eru sveitarfélög og landshlutasamtök hvött til að styrkja rekstur safna og sýninga og eins er lögð áhersla á list fyrir alla og þar eru menningarfulltrúar dæmi um samstarfsaðila. Aðrir þættir í byggðaáætlun sem áhugavert er að hafa til hliðsjónar í tengslum við viðfangsefni fulltrúanna eru (Þingskjal nr. 690/2017-2018) :

- Brothættar byggðir
- Börn og ungmenni fái aðgang að menningu og listum óháð búsetu og efnahag, svo sem með auknu framboði á vönduðum og fjölbreyttum listviðburðum
- Kynning og innleiðing áfangastaðaáætlana
- Náttúruvernd og efling byggða
- Sveitarfélög á hverju sóknarsvæði eru hvött til samstarfs og stefnumótunar
- Uppbygging menningarmiðstöðva

Sóknaráætlun landshluta er ákveðinn leiðarvísir um stefnumótandi áætlanir landshlutasamtaka sveitarfélaga og gilda fimm ár í senn og skiptast í átta áætlanir. Þar hefur staða hvers svæðis fyrir sig verið metin og hefur verið gefin út ákveðin framtíðarsýn og markmið. Þá er búið að lista upp tillögur að aðgerðum svo að hægt verði að ná markmiðum hvers svæðis fyrir sig. Þessar áætlanir eru því mjög tengdar byggðaáætlun og



menningarstefnu (Stjórnarráð Íslands: Innviðaráðuneytið, e.d.-b). Árið 2013 gaf Mennta- og menningarmálaráðuneytið út menningarstefnu. Í stefnunni eru stjórnvöld hvött til að efla menningarstarf í landinu. Þar kemur einnig skýrt fram að til þess að árangur náist þurfi samstarf ríkisins, sveitarfélaga og landshlutasamtaka (Stjórnarráð Íslands: Mennta- og menningarmálaráðuneytið, 2013). Landshlutasamtök sveitarfélaga eru frjáls samtök og skiptast í átta hluta. Hlutverk þeirra er að gæta hagsmuna hvers landshluta, þar er lögð áhersla á byggðamál og er starfandi menningarfulltrúi fyrir hvern landshluta (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-b).

Aukin áhersla hefur verið að færast frá *government* og yfir í hugtakið *governance*. Hugtakið *governance* vísar til formlegra stofnana innan stjórnsýslunnar þar sem ákvarðanatöku byggist á stjórnsýslulegu- og lagalegu umhverfi og að fjármagn er nýtt á ábyrgan og lögmætan hátt. *Governance* felst aftur á móti í því að stjórnvöld semji sín á milli við aðrar opinberar stofnanir, sjálfseignarstofnanir og/eða fyrirtæki í einkageiranum. Þessi hugmyndafræði er í grunninn að víkka tengslanetið til að ná tilteknum árangri, þar sem fleiri sjónarhorn koma við þegar ákvarðanir eru teknar (Hambleton, 2005, bls. 194).

Umræðan í árunna rás hefur verið á þá leið hvort sveitarfélög hafi bolmagn til að sinna öllum þeim verkefnum sem eru á þeirra höndum og minni sveitarfélögin þurfi þá að reiða sig á samstarf líkt og landshlutasamtök sveitarfélaga og eða byggðasamlög. Í gildandi sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er sveitarfélögum heimilt að stofna byggðasamlag í þeim tilfellum sem þau geta ekki framkvæmt tiltekin verkefni líkt og grunnskóla og leikskóla en þetta getur líka átt við önnur verkefni líkt og menningarmál (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 272). Því er áhugavert að kanna stöðuna og viðhorf sveitarfélaga á Íslandi til menningarmála og ferðapjónustu, hversu almenn ráðning fulltrúanna er, hvað er það sem stýrir verkefnavali og hvert hlutverk þeirra er í stjórnsýslueiningunni og hvort það sé ólíkt eftir sveitarfélögum.

## 2.2 Samantekt

Í þessum kafla var fjallað um hvernig sveitarstjórnarkerfið á Íslandi er uppbyggt og hvernig verkefni sem er í höndum sveitarfélaganna hafa þróast og breyst með tíð og tíma þar sem þróunin hefur verið á þá leið að verkefni hafa verið að færast frá ríki til sveitarfélaga. Sveitarfélög hafa það hlutverk að framkvæma lögbundin verkefni samkvæmt lagaramma Alþingis hverju sinni. Þá var því einnig varpað fram að ólögbundin verkefni sveitarfélaganna líkt og menningarmál- og ferðapjónusta gegna ekki síður mikilvægu hlutverki. Ferðapjónusta

er orðin mikilvæg grunnstoð í atvinnulífinu og er alltaf að verða mikilvægari tekjugrunnur fyrir sveitarfélögin og er talin hafa jákvæð áhrif á byggðaþróun í landinu. Í kaflanum voru gerð skil á hugtökunum *menningar- og ferðamálafulltrúa, menningarstefnu, byggðaaáætlun, sóknaráætlun, government, governance, og ferðaþjónusta*.

Í næsta kafla verður vikið að stofnanakenningum til að átta sig á hvort stofnanir hafi áhrif á val verkefna fulltrúanna eða hvort fulltrúarnir hafi svigrúm til að koma sínum verkefnum og skoðunum á framfæri eða hvort verkefnin stýrist af sveitarfélaginu.

### 3 Fræðileg umfjöllun

Í þessum kafla verður fjallað um stofnanakenningar, kenningar tengdar tilvist, sjálfstjórn, valddreifingu og bolmagni sveitarfélaga í fræðilegu samhengi.

#### 3.1 Stofnanakenningar

Stofnanakenningar (*e. institutional approach*) eru einar af þeim kenningum sem notaðar hafa verið þegar fjallað er um sveitarstjórnarstigið (Lowndes og Wilson, 2003). Kenningarnar hafa verið notaðar við rannsóknir á félagslegum, efnahagslegum og pólitískum fyrirbærum og hefur kenningin varpað ólíkri sýn á milli fræðigreina (Powel og DiMaggio, 1991, bls. 1). Fram að fimmta áratug 20. aldar voru stofnanakenningar ríkjandi innan stjórnmálafræðinnar og litið var framhjá þáttum eins og gildum og venjum sem voru faldar á bak við fræðilega „almenna skynsemi“ (Lowndes, 2017, bls. 60).

Í sinni einföldustu mynd hafa kenningarnar snúist um þá þætti sem stofnun stýrir og hvernig það hefur áhrif á hegðun og val einstaklinga innan hennar (Lowndes, 2017, bls. 64-65). Vandenabeele (2007) dregur saman hugmyndir Peters (2000) í umfjöllun sinni og bendir á að stofnanir hafi bein og óbein áhrif á hegðun einstaklinga innan þeirra. Lowndes (2017, bls. 60-65) hefur aftur á móti greint frá því að klassískri stofnanakenningu sé hægt að lýsa sem gilda-kenningu. Sú hugmyndafræði byggist á að stofnanir geti haft áhrif á einstaklinga út frá ákveðinni sjálfsmynd, gildum, hefðum og trú. Í klassískum stofnanakenningum var horft á formlega þætti líkt og stjórnarskrá, réttarkerfi og stjórnskipulag sem stýrði hegðun og stjórnmálin (*e. government*) voru höfð í forgrunni. Þá var litið á að hegðun innan sambærilegra kerfa sé kerfisbundin og fyrirsjáanleg þannig að stofnunin hefti athafnafrelsi fólks til frelsis og ákvarðanatöku. Powel og DiMaggio (1991, bls. 3) eru þessu sammála og benda jafnframt á að í þessari nálgun er talið að stofnunin stýri óskum, vali, sjálfsmynd og félagslegum athöfnum einstaklinga.

Þessi klassíska nálgun stofnanakenninganna hefur aftur á móti hlotið gagnrýni úr ýmsum áttum. Gagnrýnin hefur verið á þá leið að ekki væri horft á þætti sem hafa raunverulega áhrif á hegðun einstaklinga innan heildarkerfis í tengslum við ákvarðanatöku og stefnumótun innan pólitískra stofnana (Powel og DiMaggio, 1991, bls. 5; Lowndes, 2017, bls. 60-63). Annað sem gagnrýnin byggðist á var hversu mikil áhersla var á hinar formlegu reglur án þess að það væri nokkuð tekið tillit til óformlegu þátta innan stjórnmálanna (Lowndes, 2017, bls. 60-63). Peters (2019, bls. 14) kemur aftur á móti fram með annað sjónarhorn í sínum skrifum. Hann bendir

á að þrátt fyrir að hinar klassísku stofnanakenningar hafi hlotið gagnrýni úr ýmsum áttum, séu þær uppbyggðar af fræðilegum bakgrunni, sem leiði til þess að hægt sé að skilja hugsjónina og tilurðina sem nýjar-stofnanakenningar byggjast á.

Kynslóðum síðar varð áherslubreyting og kenningarnar þróuðust í aðrar nálganir (Vandenabeele, 2007). Lowndes (2017, bls. 63) greinir frá að nýju-stofnanakenningarnar lituðust af gagnrýni sem þær klassísku höfðu hlotið með því leiðarljósi að auka og efla frekari skilning á þeim. Því grundvallast nýjar-stofnanakenningar á því að það þurfi að taka tillit til hegðunar einstaklinga inn í stjórnámálum. Í nýjum-stofnanakenningum hefur því verið viðurkennt að það þurfi að taka val einstaklinga með í heildarmyndina þar sem horft er á stjórnámál út frá stjórnun (e. *governance*). Út frá samspili stofnanumgjörða og einstaklinga í heild sinni. Lowndes (2017, bls. 64) dregur saman hugmyndir March og Olsen (1984) í sínum skrifum þar sem varpa upp þeirri spurningu hvaða stofnanir teljast pólitískar stofnanir og hvernig slíkar stofnanir starfi með hagsmunum sína að leiðarljósi. Samkvæmt Peters (2019, bls. 23) eru stofnanir að einhverju leyti byggðar út frá samfélagi eða stjórnkerfi og geti falið í sér bæði formlega þætti, líkt og lagaramma, og/eða óformlega þætti sem fela í sér samskipti og viðmið enda séu stofnanir mis fyrirsjáanlegar.

Lowndes (2017, bls. 63-64) greinir frá því að í nýju-stofnanakenningunum fóru fræðimenn því að leita eftir svörum og beindu sjónum sínum að því hvernig val og hegðun einstaklinga geti haft áhrif á stofnanir. Hún bendir einnig á að nýju-stofnanakenningarnar komi með fjölbreytilegra og fræðilegra sjónarhorn vegna þess að nýjar-stofnanakenningar byggist bæði á stöðlun (e. *normative*) og skynsamlegu vali (e. *rational choice*) (Lowndes og Wilson, 2003). Þessa þróun má flokka í eftirfarandi sex þætti (Lowndes, 2017, bls. 65):

- Frá áherslum á stofnanir til formlegra reglna
- Frá formlegum þáttum yfir í óformlega þætti
- Frá kyrrstöðu til virkrar nálgunar um stofnanir
- Frá föstum gildum til gagnrýnna stöðugilda
- Frá heildrænu kerfi í óheildstæða nálgun að stofnunum
- Frá sjálfstæði til samofinna þátta

Í fyrsta lagi var áherslunni á skipulag stofnana fært yfir í áherslur á reglusetningar. Lowndes (2017, bls. 68) hefur bent á að ekki sé hægt að horfa á pólitískar stofnanir sem jafnvígar skipulagsheildum (*e.organization*) heldur byggjast þær á ákveðnum formlegum leikreglum, líkt og lagaramma og fjárhag, sem hefur áhrif á val og höft einstaklinga innan stofnana.

Í öðru lagi greinir Lowndes (2017, bls. 66-68) frá því að áherslan hefur verið að breytast með tilkomu nýju-stofnanakenninganna: að ekki sé einungis hægt að líta til formlegra þátta líkt og starfslýsingar, samninga, fjárhagsáætlana og erindisbréfa ráða- og nefnda. Hún bendir einnig á í umfjöllun sinni að óformlegir þættir séu ekki síður mikilvægir. Þessir þættir geta verið í formi samskipta og ákvörðunartöku á milli starfsfólks innan stjórnsýslueiningarinnar þar sem samspil formlegra og óformlegra reglna geti í raun aukið og dýpkað skilning á því þegar verið er að skoða pólitískar stofnanir.

Í þriðja lagi hefur áherslan verið að færast frá kyrrstöðu stofnana yfir í að þær séu í raun virkar, og bendir Lowndes (2017, bls. 68-69) á að ákveðinn stöðugleiki er einkennandi fyrir stofnanir. Í því felst að stofnanir séu byggðar upp út frá ákveðinni kyrrstöðu sem felur í sér þekkt og endurtekið hegðunarmynstur. Í nýjum-stofnanakenningum er aftur á móti sjónum beint að sjónarhorni einstaklings, þar að segja hvernig mannlegir þættir og athafnir einstaklinga geta haft áhrif á stofnanir.

Fjórdi þátturinn snýr að ákveðnum föstum gildum til gagnrýnna stöðugilda þar sem nýju-stofnanakenningarnar hafa leitast við að bera kennsl á hinar ýmsu leiðir og aðferðir til að móta og þróa samfélagsleg gildi (Lowndes, 2017, bls. 69-70). Fimmti þátturinn fjallar síðan um það hvernig áherslan fór frá heildrænni nálgun yfir í óheildstæða nálgun um stofnanir. Klassískar stofnanakenningar höfðu þá tilhneigingu til að lýsa og bera saman heildstætt öll stjórnkerfi sem sambærilega einingu. Í nýjum-stofnanakenningum er aftur á móti horft á þetta sem margar smærri einingar sem hluta af heildarkerfi. Þetta geta til dæmis verið þættir eins og skattagrunnur, kosningakerfi, stefnur og fjármagn. Að lokum er það frá þeirri áherslu að horfa á stofnanir sem sjálfstæðar einingar heldur séu þær tengdar og samofnar mörgum þáttum (Lowndes, 2017, bls. 69-70).

### 3.2 Nýjar stofnanakenningar

Hin nýja-stofnanakenning (*e. new institutionalism*) er nálgun sem hefur notið mikilla vinsælda innan stjórnmálafræði (Hall og Taylor, 1996) og á rætur sínar að rekja til níunda áratugarins. Klassískar stofnanakenningar höfðu haldið vinsældum sínum í rannsóknum á stefnu og stjórnarháttum. Aftur á móti með tilkomu nýrra-stofnanakenninga er reynt að útskýra hegðun einstaklinga inni í stofnunum. Nýjar-stofnanakenningar endurspeglar í raun mikið af einkennum klassískra kenninga til þess að útskýra stjórnmálin (Lowndes og Wilson, 2003; Peters, 2019, bls. 1).

Lowndes og Wilson (2003) greina frá að í nýju-stofnanakenningunum er því ekki bara litið svo á að einstaklingurinn geti stýrt stofnuninni og að stofnunin geti stýrt einstaklinginum heldur verði að horfa á það út frá víðara sjónarhorni; nefnilega að segja hvernig samspil og hegðun á milli stofnanna og einstaklinga er háttað, þar sem einstaklingar eru leikmenn innan stofnunarinnar. Þau hafa jafnframt greint frá að pólitískar stofnanir, líkt og staðbundin stjórnvöld, hafi að einhverju leyti mótandi áhrif á hegðun einstaklinga vegna þess að stofnanir, líkt og sveitarfélög, starfa eftir lögum, reglum og ákveðnum gildum sem eru bæði formlegar og óformlegar. Þau segja einnig að þróunin hefur verið á þá leið að staðbundin stjórnvöld reiði sig í auknum mæli á tengslanet og stefnumótunarvinnu í samstarfi við einkaaðila og aðra opinbera aðila til þess að geta veitt þá þjónustu sem er á þeirra höndum.

Lowndes og Wilson (2003) greina einnig frá því að nýja-stofnanakenningin hefur komið með betri skilning á tengslanet og samstarf á milli stofnana. Þar benda þau á að þetta sjónarhorn sé sérstaklega gagnlegt til að greina stjórnsýslu sveitarfélaga ef borið er saman við æðri stig stjórnsýslunnar vegna þess að lögmæti og skilvirkni staðbundinna stjórnarháttar eigi rætur að rekja til staðbundinna venja og hefða innan stofnanaumhverfis. Þetta gildir hvort sem það er mótað af atvinnuháttum, samfélaginu sjálfu og eða menningu hvers samfélags. En staðbundin stjórnvöld hafa þó töluvert svigrúm til að útfæra staðbundna stjórnsýslustigið.

Hall og Taylor (1996) hafa aftur á móti bent á að að þessi nýja hugmyndafræði valdi ákveðinni togstreitu og ruglingi um hvað sé frábrugðið við nýju-stofnanakenninguna ef hún er borin saman við klassískan kenningarstraum. Þau hafa bent á að hægt sé að flokka nýja stofnanahyggju í þrennt. Þær má flokka út frá, sögulegri stofnanahyggju (*e. historical institutionalism*), skynsemisvali (*e. rational choice institutionalism*) og félagslegri stofnanahyggju (*e. sociological institutionalism*). Nálganirnar hafa í raun komið með ákveðið

mótvægi sem rekja má til gagnrýni sem hin klassíska nálgun hlaut á sjöunda og áttunda áratugnum. Þær hafa það sameiginlegt að leitast við að útskýra hvert hlutverk stofnana er þegar kemur að ákvörðunartöku út frá félagslegum- og pólitískum þáttum.

Hall og Taylor (1996) greina einnig frá að í sögulegri stofnanahyggju er viðurkennt að ákveðin átök og samkeppni innan ákveðinna hópa sé kjarnaþáttur í stjórnámálum enda sé skipulag pólitískra stofnana þannig byggðar upp og veiti aðeins ákveðnum hópi forréttindi og leiði til mismununar. Þeir sem aðhylltust sögulegri stofnanahyggju litu á stjórnkerfið sem samverkandi heildarkerfi líkt og fyrri kenningargrunnur byggði á. Söguleg stofnanahyggja hefur því komið inn í mótsögn við marga fyrri fræðimanna. Þeir sem aðhylltust þessari nálgun litu jafnframt á kerfið út frá félagslegum, sálrænum- og menningarlegum þáttum sem hafa áhrif á mannlega hegðun þar sem einstaklingar eru hluti af kerfinu og stýra stórum hluta starfseminnar inn í stofnunum.

Hall og Taylor (1996) benda á að út frá þessari nálgun fóru margir að horfa á ríkið sem samstæða stofnun þar var litið framhjá samkeppni og átaka á milli einstakra hópa. Í þessari nálgun var litið svo á að stofnanir byggist því bæði á formlegum og óformlegum þáttum vegna þess að stofnanir starfi eftir ákveðnum viðmiðum, gildum og hefðum sem tíðkast inni í skipulagi stjórnkerfisins. Þau hafa einnig greint frá að í fyrsta lagi hefur söguleg stofnanahyggja haft þá tilhneigingu að gera grein fyrir tengslum sjónarhorn einstaklinga og stofnana í mun víðara samhengi en klassíska stofnunarkenning gerði ráð fyrir. Í öðru lagi grundvallaðist áherslan á það ósamhverfa vald sem tengist rekstri, þróun og uppbyggingu stofnana. Í þriðja lagi hefur áherslan verið á þróun og framtíðarsýn stofnana. Að lokum hefur verið sérstök áhersla á samþættingu stofnana og þeim áhrifaþáttum sem hafa áhrif á pólitíska stöðu þeirra.

Hall og Taylor (1996) hafa jafnframt bent á að aðalstefið í hverri stofnanakenningu hafi snúist um það hvernig stofnanir hafa í raun áhrif á hegðun einstaklinga þar sem aðgerðir einstaklinga hafa áhrif og geta stýrt pólitískum niðurstöðum. Í nýjum-stofnanakenningum er það kallað reikniaðferðin (*e. calculus approach*) og hins vegar menningar nálgun (*e. cultural approach*). Þeir sem aðhylltust reikniaðferðina litu á að mannlega hegðunin væri mikilvægur þáttur, og byggist nálgunin á stefnumótandi útreikningi. Þar hefur áherslan verið á þá leið að leita eftir svörum og útskýringum á því hvaða það sé sem stýrir hegðun einstaklinga og hvað er það sem stofnunin stýrir. Þeir sem hafa horft á reikniaðferðina gera því ráð fyrir að það sé mannlegt eðli að að hámarka eigin hag út frá ákveðnum óskum, vali og löngunum

einstaklingsins. Í þessari nálgun hefur því áherslan verið á þá leið að stofnanir hafi fyrst og fremst áhrif á val einstaklinga með stefnumótun, lögum og aðhaldi sem hefur áhrif á framtíðar ákvörðunartöku einstaklinga inni í stofnunum.

Hins vegar hefur menningarnálgunin lagt áherslu á að mannleg hegðun sé ekki að öllu leyti bundin við ákveðna stefnumótun heldur sé hegðunin bundin og mótuð af heimsmynd einstaklingsins. Í því felst að hegðun einstaklingsins sé að einhverju leyti háð skynsamlegu vali, gildum, venjum og ákveðnu hegðunarmynstri til að ná fram ákveðnum tilgangi og markmiðum. Þá veita stofnanir ekki aðeins stefnumótandi aðhald heldur hafa þær í raun áhrif á sjálfsmynd og sýn einstaklingana sem mikilvægan hlekk inni í heildarkerfinu. Vegna þess að stofnanir eru margar hverjar uppbyggðar þannig að þær hafi áhrif á sjálfsmynd, hegðun og val einstaklinga (Hall og Taylor, 1996). Fræðimenn benda á að söguleg stofnanahyggja er í raun nátengd sögulegri þróun stofnana, og má líkja við vegartryggð (*e. path dependent*), þeir benda á að erfitt geti verið að staðla sambærilegar stofnanir. Það stafar af því að það sé ríkt í fólki að halda í ákveðnar hefðir og arf úr fortíðinni sem stýra vali þess þegar kemur að ákvörðunartöku í framtíðinni (Powell og DiMaggio, 1991, bls. 4; Hall og Taylor, 1996). Fræðimaðurinn Peters (2019, bls. 13) er þessu sammála og greinir frá að ekki sé hægt að skilja stofnanir samtímans eða stjórnarhætti án þess að skilja sögulegar rætur þeirra.

Fræðimenn hafa greint frá að skynsemis stofnanahyggja varpar ljósi á að pólitískar stofnanir séu byggðar upp á ákveðinni formgerð og þær starfi eftir lagaramma og ákveðnum leikreglum. Þessi nálgun er því andstæðan við staðlaða stofnanahyggju þar sem einstaklingar reyni að ná ákveðnum markmiðum með það að leiðarljósi að hámarka eigin hag. Þeir sem aðhyllast þessari nálgun vilja meina að hegðun sé byggð á hvatakerfi og reglum sem hafa móttandi áhrif á val þeirra einstaklinga sem starfa í stofnunum (Lowndes, 2017, bls. 65; Peters, 2019, bls. 24). Hall og Taylor (1996) hafa aftur á móti bent á að almennt er litið svo á að út frá skynsemis nálguninni að einstaklingar hafi ákveðnar óskir og langanir með það að leiðarljósi að hámarka eigin hag. Það þurfi því að taka með í heildarmyndina að allar pólitískar stofnanir eru formgerðar og skipulagðar út frá ákveðinni stefnumótun. Þau benda einnig á að stofnanir hafa tilhneigingu til að stýra vali einstaklinga til að hámarka sinn hag og ná settum markmiðum og þá sérstaklega innan stjórn málafræðinnar eða á pólitískum vettvangi.

Margir fræðimenn hafa einnig bent á að með skynsamlegu vali þurfi að hafa í huga tilvist stofnana, pólitískar skoðanir og þau gildi sem hafa áhrif á hegðun aðilanna sem starfa inn í



stofnunum. Því hefur verið haldið fram að það sé líklegt að hegðun einstaklinga sé því knúin áfram af ákveðinni stefnumótun sem hefur áhrif á hvernig þeir komi til með að haga sér og byggist á reikniaðferðinni sem var kynnt hér að ofan, í þessari nálgun er litið svo að einstaklingar geti í raun ekki haft fullkomið sjálfræði og einangrað sig frá stofnunni. Nálgunin gerir þó ráð fyrir að einstaklingarnir geti að einhverju leyti haft áhrif og er það ljóst að nálgunin veiti viðkomandi aðilum meira frelsi en aðrar nálganir (Hall og Taylor, 1996; Peters, 2019, bls. 2).

Lowndes (2017, bls. 65) greinir frá að félagsleg stofnanahyggja hefur aftur á móti lagt áherslu á hvernig stofnanir skapi þýðingu fyrir einstaklinga. Hall og Taylor (1996) benda aftur á móti á að í þessari nálgun hefur sjónum verið beint á að það þurfi að taka menningarlegt sjónarhorn inn í heildarmyndina. Þau greina frá að mörg samfélög hafa mótast og sameinast í stofnanir og ekki endilega með það að leiðarljósi að auka skilvirkni út frá skrifræði og formlegrar reglna heldur sé það að einhverju leyti mótað af arfleifð sem tengist miðlun menningar og hefðum hvers og eins samfélags. Nálgunin hefur hins vegar varpað fram þeirri áleitnu spurningu hvers vegna margar sambærilegar stofnanir taki á sig ákveðna formgerð út frá lagaramma, verklagsreglum og táknum og hafa fræðimenn bent á að formgerð ákveðinna stofnana sé í raun keimlík og einsleit á milli þjóða án þess að tekið sé tillit til staðbundinna aðstæðna hverju sinni.

Hall og Taylor (1996) benda á að í fyrsta lagi hafa félagsfræðilegir stofnanafræðingar haft þá tilhneigingu að skilgreina stofnanir frá mun víðara sjónarhorni ef borið er saman við stjórn málafræðinga. Þar er ekki einungis horft á formlegar reglur, verklag og viðmið heldur eru jafnframt teknir inn þættir sem hafa áhrif á mannlega hegðun líkt og siðferði. Þannig telja þau að nálgunin myndi gjá á milli stofnana og menningar, vegna þess að þættirnir séu í raun samofnir. Í öðru lagi hefur nálgunin varpað ljósi á að stofnanir hafa ekki aðeins áhrif á hegðun einstaklinga út frá ákveðnum skilgreindum verkferlum heldur út frá félagslegum gildum, sjálfsmýnd og táknum. Félagsfræðilegir stofnanafræðingar hafa því horft á þetta sem gagnkvæmt samspil á milli einstaklinga og stofnana og hafa um leið endurskilgreint menningu sem hluta af stofnunum. Í þessari nálgun er því horft á að skynsamlegt val sé í raun félagslega mótað.

Til þess að átta sig betur á stofnanaumgjörðinni, sem í þessu tilfelli er starf menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi, fjallar næsti kafli um tilvist og sjálfstjórn sveitarfélaga í fræðilegu samhengi.

### **3.3 Kenningar um sjálfstjórn og tilvist sveitarfélaga**

Fræðimenn hafa bent á að hugtakið sjálfstjórn geti haft ólíka þýðingu á milli landa. Goldsmith (1995, bls. 228-229) hefur bent á að hægt sé að skilgreina hugtakið út frá tveim sjónarhornum; það er að segja út frá sjálfstjórn (*e. self-government*) og sjálfstæði (*e. independence*). Margir fræðimenn hafa bent á að sjálfstjórn er talin ein mikilvægasta réttlætning fyrir tilvist sveitarstjórnarkerfis. Gunnar Helgi Kristinsson (2014, bls. 32) er þessu sammála og bendir jafnframt á að réttlætning sveitarfélaga byggist á lýðræðis- og valddreifingarrökum. Samkvæmt Sharpe (1970) felur það í sér að kjósa staðbundna fulltrúa sem búa yfir staðbundinni þekkingu á innviðum byggðarlagsins og eru því frekar í stakk búnir til að meta aðstæður og hagsmuni hvers sveitarfélags heldur en ríkisvaldið. Goldsmith (1995, bls. 229) greinir frá að ef sveitarfélög skorti getu til að taka pólitískar ákvarðanir í tengslum við staðbundin verkefni, fjármál og þjónustu að þá sé í raun lítill tilgangur með stjórnsýslustiginu. Það sé þá í raun framlenging á ríkisvaldinu og bendir á að mikil sjálfstjórn er talin geta aukið fjölbreytni og stuðli að velferð og hagsmunum sveitarfélagsins. Þetta er talinn mikilvægur þáttur í tengslum við nýsköpun og getur stuðlað að jákvæðri byggðapróun.

Aftur á móti hefur Goldsmith (1995, bls. 229) bent á það í sínum skrifum að ómögulegt sé að sveitarfélög hafi fullkomið sjálfstæði vegna þess að staðbundin stjórnvöld eru þannig uppbyggð að þau starfa innan ákveðins kerfis sem er valdreift frá ríkisvaldinu. Þrátt fyrir það segir Sharpe (1970) að þegar öllu er á botninn hvolft þá hafi staðbundin stjórnvöld aðeins takmörkuð yfirráð yfir fjölda þátta sem geta haft mikil áhrif á velferð íbúanna.

#### **3.3.1 Greiningarráttur sjálfstjórnar**

Hugmyndir Rhodes (1981, sjá í Goldsmith, 1995, bls. 230-231) hafa snúist um flókin innbyrðis samskipti ólíkra stjórnsýslustiga sem séu jafnvíg og háð hvort öðru. Í upphafi vanmat hann hugmyndina um forræðislegt vald æðri stjórnvalda þar sem mismunandi stjórnsýslustig hafa yfir ólíkum björgum að ráða eins og lagalegar- og stjórnskipulegar bjargar. Gurr og King (1987, bls. 57) komu aftur á móti með annað sjónarhorn á sjálfstjórnina þar er ekki horft til lagarammans heldur taka þeir inn þætti sem snúa að félagslegum- og efnahagslegum þáttum. Þeir flokkuðu sjálfstjórn út frá tveimur víddum. Fyrsta víddin er flokkuð sem lárétt og snýr að

sjálfstæðum staðbundnum félagslegum og efnahagslegum þáttum sveitarfélaga. Í því felst að þau hafi getu til að stjórna sér sjálf út frá staðbundnum hagsmunum án þess að vera haldið aftur af staðbundnum félagslegum- og efnahagslegum þáttum. Þeir hafa í umfjöllun sinni greint frá þremur þáttum sem eru taldir líklegir til hafa áhrif á sjálfstjórn sveitarfélaga út frá láréttu víddinni:

- Takmarkað fjármagn líkt og lágur skattagrunnur
- Andstaða frá hagsmunasamtökum
- Aðgerðir pólitískra- eða félagslegra hópa sem hafa það markmið að koma í veg fyrir staðbundna ákvarðanatöku

Ofantaldir þættir eru tengdir eflingu á sveitarstjórnarstiginu sem eiga rætur að rekja allt frá miðri 20. öld til nútímans (Grétar Þór Eypórssón, 2012). Gurr og King (1987, bls. 57) hafa bent á að það sem getur haft áhrif á sjálfstjórnina sé meðal annars takmarkað fjármagn. Í því felst að þrátt fyrir að staðbundin stjórnvöld séu hluti af heildarkerfi þá þurfi sveitarfélögin að hafa sjálfstæða tekjustofna. Þá hefur verið gegnumgangandi umræða að efla sveitarfélögin svo að þau séu með fjölbreyttari skattagrunn þar sem það er munur á milli tekjustofna einstakra sveitarfélaga. Þá hefur verið bent á að staðbundin stjórnvöld þurfi að vera óháð hagsmunaaðilum og það séu ekki félagslegir hópar sem geta stýrt eða haft áhrif á ákvarðanatöku innan sveitarfélagsins. Einnig að aðgerðir pólitískra- og/eða félagslegra hópa hindri ekki eða komi í veg fyrir staðbundna ákvörðunartöku. Þetta rímar vel við hugmyndir Ryan og Woods (2017, bls. 4) um þrískiptingu valddreifingar. En þar þurfi fjárhagslegir, stjórnsýslulegir og pólitískir þættir að vera samofnir.

Í greiningarramma Gurr og King (1987, bls. 62-63) flokkast önnur víddin aftur á móti til lóðréttrar sjálfstjórnar sem snýr að því að staðbundin stjórnvöld geti stjórnað sér sjálf og hafi tækifæri til að þróa staðbundna hagsmuni án verulegra afskipta af hálfu ríkisvaldsins. Þeir þættir sem hafa áhrif á lóðréttu sjálfstjórnina samkvæmt Gurr og King (1987) eru eftirfarandi:

- Takmarkanir sem eru tengdar stjórnskipulegri og lagalegri stöðu sveitarfélaga
- Takmarkanir sem tengjast pólitískum samskiptum á milli stjórnsýslustiga

Í lóðréttri vídd sjálfstjórnar Gurr og King (1987) er því horft til hvernig stjórnsýslukerfið er uppbyggt og hvernig lagaumhverfið geti takmarkað sjálfstjórnina og má segja að þetta falli vel að hugmyndum Rhodes (1981) (sjá í sjá í Goldsmith, 1995, bls. 230-231).

### 3.3.2 Valddreifing

Þróunin á heimsvísu hefur verið á þá leið að dreifa valdi og hefur verið mikill þrýstingur frá alþjóðastofnunum að einstaka ríki valddreifi. Skilgreiningin á hugtakinu valddreifingu (*e. decentralization*) hefur falið í sér í áranna rás margar ólíkar birtingarmyndir. Valddreifing snýst, í sinni einföldustu mynd, um ábyrgð á verkefnum, valdi, hlutverki og bjargráðum á mismunandi stjórnsýslustigum (Ryan og Woods, 2017, bls. 1-3). Sharpe (1970) hefur aftur á móti greint frá í sinni umfjöllum að valddreifing sé af hinu góða og stuðli að frelsi og auknu lýðræði. Því má segja að megin hugmyndir um sveitarfélög byggi á frelsi, jöfnuði og velferð og falli vel að hugmyndum Goldsmith (1995, bls. 229) um að valddreifing auki sjálfræðið og að stjórnsýslan verði móttækilegri fyrir kröfum og þörfum íbúa. Þrátt fyrir þetta nálgast Sharpe (1970) þetta frá öðru sjónarhorni og hefur greint frá því að í þessu samhengi snúi jöfnuður meira um þátttöku og það lýsi fremur pólitískum jöfnuði frekar en efnahagslegum eða félagslegum.

Ryan og Woods (2017, bls. 3) hafa aftur á móti greint frá þremur megin sjónarmiðum sem snúa að valddreifingu. Í fyrsta lagi er það út frá sögulegu og menningarlegu sjónarmiði þar sem áherslan er á sjálfsmynd samfélagsins út frá sögulegum og menningarlegum arfi svæðisins. Í öðru lagi er það hugmyndin um lýðræðislega nánd og þátttöku almennings sem er talin ýta undir góða stjórnunarhætti og styrkja og efla félagsauð. Í þriðja lagi er það út frá hagrænu sjónarmiði að byggðarlög geti nýtt sínar bjargir á sem skilvirkastan og hagkvæmasta hátt og hefur í raun verið megin röksemdafærslan í sameiningar orðræðunni á undanförunum árum.

Ljóst er að sveitarfélög á Íslandi eru mjög ólík eftir stærð og landfræðilegri staðsetningu og hafa sjálfstjórn til að útfæra sín verkefni út frá staðbundnum hagsmunum hvers og eins. Því verður sjónum í næsta kafla beint að fræðilegri umfjöllun um bolmagn sveitarfélaga.

### 3.4 Bolmagn sveitarfélaga

Lengi vel hefur viðeigandi stærð sveitarfélaga verið í umræðunni. Keating (1995, bls. 117) er einn þeirra fræðimanna sem hafa fjallað um stærð sveitarfélaga. Bäck (2005, bls. 67) tekur í sama streng og hefur bent á að stærð sveitarfélaga sé eitt umdeildasta þema sveitarfélaga en í gegnum tíðina hefur verið togstreita um stærð þeirra. Sú orðræða hefur beinst að sameiningu sveitarfélaga og hefur þróast í takt við áherslur út frá velferðarríkjum í þeim skilningi að kerfin byggjast og einkennast af meginreglu um almenn félagsleg réttindi og jafnræði (Eva Marín Hlynsdóttir, 2020, bls. 57).

Keating (1995, bls. 117-118) hefur flokkað sína umræðu um samþjöppun í fjögur meginatriði. Í fyrsta lagi er það út frá hagkvæmni sem felst í því hvaða stærð veitir betri og skilvirkari þjónustu á lægra verði. Í öðru lagi er það út frá lýðræðinu sem snýr að því hvernig áhrif borgara yfir stjórnvöldum verði best tryggð. Í þriðja lagi er það út frá dreifingu sem felur í sér hvaða stærð veiti betri og sanngjarnari þjónustu út frá verkefnum og fjármagni. Í fjórða lagi út frá þróunargetu, þar að segja hvaða kerfi auki efnahagslega og samfélagslega velferð sveitarfélaganna sem mest. Hann hefur bent á að ofan á þetta bætist síðan huglægir þættir og ólíkir hagsmunir sveitarfélaganna.

Gagnrýnin á þessar hugmyndir hefur meðal annars falist í því að ólíklegt sé að finna hinu réttu stærð. Jafnframt sé erfitt að bera saman sambærilegar einingarnar milli landa og jafnvel innan sama lands. Því hefur verið ákveðin togstreita á milli stærðarhagkvæmni og stöðlunar sveitarfélaga (Bäck, 2005, bls. 67). Þá hefur verið dregið í efa hvort stærri sveitarfélög séu skilvirkari en þau smærri þar sem erfitt er að mæla það vegna þess hve ólík þau eru innbyrðis. Þá hefur einnig verið fjallað um að með því að stækka sveitarfélögin ýti það undir ákveðna fjarlægð borgaranna við staðbundna stjórnsýslustigið og það minnki þátttöku borgaranna út frá sjónarhorni lýðræðis (Keating, 1995, bls. 121). Samkvæmt Grétari Þór Eypórssyni (2014) er hægt að flokka bolmagn út frá fimm meginþáttum:

1. Aðgerða- og þróunargetu
2. Hagkvæmni- og skilvirkni
3. Þjónustubolmagni
4. Faglegu bolmagni

## 5. Aðlögunar- og breytingagetu

Í fyrsta lagi er það aðgerða- og þróunargeta sem felst í þeirri getu sveitarfélaga að leysa staðbundin verkefni og ýta samfélaginu í átt að þróun. Í öðru lagi er það út frá hagkvæmni og skilvirkni en það felst í þeirri getu að þau hafi burði til að veita góða og ódýra þjónustu. Í þriðja lagi er það þjónustu bolmagn sem snýr að þeirri getu hvort sveitarfélögin geti annast þau verkefni sem þeim ber að sinna út frá lagaramma Alþingis. Í fjórða lagi er það faglegt bolmagn en það felst í þeirri getu að allar ákvarðanir sveitarfélagins eru út frá faglegum- og réttarfarslegum skilyrðum. Í fimmta lagi er það aðlögunar- og breytingargeta en það er sú geta að takast á við breytingar út frá félagslegum og efnahagslegum þáttum.

## 4 Aðferðafræði

### 4.1 Tegundir og form gagna

Meginmarkmið og viðfangsefni rannsóknarinnar var að kanna hversu almenn ráðning menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi er og rýna í hver séu helstu hlutverk og verkefni þeirra í stjórnsýslueiningunni. Rannsókn þessi er unnin út frá eigindlegri nálgun. Rannsakandinn vissi ekki fyrir fram hvaða spurningar væru viðeigandi fyrir hópinn þá byggist gagnasöfnun á viðtölum. Kostirnir við að velja eigindlegu aðferðina er að hægt er að fara dýpra í viðfangsefnið sem er í raun andstæða við megindlega nálgun en sú aðferð nær til breiðari hóps (Sigurlína Davíðsdóttir, 2013, bls. 232). Lilleker (2003) hefur bent á að viðtöl gefi góða innsýn í skoðanir, reynslu, gildi, væntingar, viðhorf og tilfinningar fólks. Þar sem viðfangsefnið hefur lítið verið rannsakað er stuðst við rannsóknarsnið sem kallast lýsandi tilviksrannsókn. Tilviksrannsókn er talin henta vel þegar ætlunin er að rannsaka ítarlega tiltekna einingu til að öðlast skilning á ákveðnum hópi eða einingu, sem í þessu tilfalli er starf menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi (Gerring, 2004).

Gerring (2004) hefur greint frá að þá henti oft betur að hafa lýsandi spurningar þegar um tilviksrannsókn er að ræða. Hann hefur bent á að „hvað“ og „hvernig“ spurningum er auðveldara að svara án samanburðar gagna heldur en að beita, „hvers vegna“ spurningum. Þess vegna verður byrjað á því að greina tíðnina sem felur í sér hversu algeng ráðning á menningar- og ferðamálafulltrúum sé. Því inniheldur rannsóknarspurningin „hversu“ en seinni spurningin byrjar á „hver“ og snýr meira að hvað sé einkennandi fyrir þennan tiltekna hóp og verður því notast við lýsandi nálgun (e. *descriptive*) (Blaikie, 2009, bls. 60). Samkvæmt Blaikie (2009, bls. 71) ættu rannsóknarspurningar í lýsandi rannsókn að vera mjög skýrar. Rannsóknarspurningarnar eru því eftirfarandi:

- *Hversu almenn er ráðning menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi?*
- *Hver eru helstu hlutverk og verkefni menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi?*

Byrjað var á að rýna í heimasíður sveitarfélaganna til að kanna hvort þau hefðu starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa. Ef ekki var hægt að nálgast tiltekna upplýsingar á heimasíðum sveitarfélaganna var haft samband símleiðis við einstaka sveitarfélög. Út frá þeim

niðurstöðum voru síðan tekin tíu viðtöl við starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi eftir eigindlegri nálgun og voru viðmælendur valdir á markvissan hátt.

## 4.2 Val á viðmælendum og gæði rannsóknar

Við val á viðmælendum voru ákveðnar forsendur hafðar í forgrunni. Í fyrsta lagi var horft til stærðar, í öðru lagi var litið til landfræðilegrar staðsetningar sveitarfélaga og að lokum voru ólík heiti fulltrúanna valin. Sveitarfélögin sem höfðu starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa voru flokkuð í fimm flokka eftir stærð þeirra. Flokkunin í rannsókninni er eftirfarandi:

- Flokkur 1 500-999 íbúar
- Flokkur 2 1.000-1.999 íbúar
- Flokkur 3 2.000-4.999 íbúar
- Flokkur 4 5.000-9.999 íbúar
- Flokkur 5 Yfir 10.000 íbúar

Hér var mikilvægt að vanda til verka og gefa sér góðan tíma að velja viðmælendur (Sigurlína Davíðsdóttir og Anna Ólafsdóttir, 2013, bls. 400). Í öllum rannsóknum er mikilvægt að huga að gæðum gagna líkt og Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir (2013, bls. 211-231) hafa bent á. Þær greina frá að til þess að rannsóknin teljist góð þurfi að vanda vel hvaða gögn verði notuð og þar eiga réttmæti og áreiðanleiki mikilvægan þátt. Réttmæti og áreiðanleiki eru því ákveðin mæling á gæðum í rannsóknum. Þar sem um eigindlega rannsókn er að ræða þá er sannleikurinn bundinn við þátttakendur. Því skiptir máli í rannsókn eins og þessari að gefa sér tíma til að ræða við fólk, hlusta vel og velta niðurstöðum ígrundað fyrir sér. Því má segja að hlutverk rannsakenda í eigindlegri nálgun hafi mikið að segja um gæði rannsóknarinnar. Blaikie (2009, bls. 24-25) hefur greint frá að tíminn sem gögnunum er safnað saman sé stór hluti rannsóknarinnar.

Þegar búið var hanna viðtalsrammann voru þátttakendur valdir á markvissan hátt og boðaðir í viðtal. Viðtölin fóru fram á tímabilinu 28.02.2022 til 15.03.2022. Í eigindlegu nálguninni var síðan stuðst við opin hálfstöðluð einstaklingsviðtöl við starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi eða fulltrúa sem sinna málaflokknum. Þessi aðferð er



notuð þegar rannsakandinn hefur ákveðið að kanna viðhorf með nokkrum mótuðum spurningum sem eru opnar en gefa viðmælendum samt ákveðið svigrúm til að koma sínu á framfæri (Bryman, 2016, bls. 201). Viðtölin eru hugsuð til þess að öðlast dýpri skilning á viðfangsefninu svo hægt sé að túlka niðurstöður og að lokum svara rannsóknarspurningunum (Sigurlína Davíðsdóttir, 2013, bls. 234).

### 4.3 Úrvinnsla eigindlegra gagna

Viðtölin fóru öll í gegnum fjarfundabúnaðinn *Microsoft Teams* þar sem viðmælendur eru starfsmenn sveitarfélaganna og voru því flestir staðsettir í ákveðinni fjarlægð frá rannsakanda. Viðtölin voru tekin upp og við úrvinnslu þeirra voru þau afrituð, kóðuð og greind á kerfisbundin hátt eftir ákveðnum þemum og mynstrum sem greina mátti út frá þeim. Viðtölin voru að meðaltali um 35 mínútur að lengd, stysta viðtalið var um 20 mínútur en það lengsta var um 63 mínútur. Í afritun viðtalanna voru einnig allar athugasemdir rannsakanda og þær hugsanir sem komu upp á meðan skrifaðar inn. Þetta var gert til að auðvelda gagnagreiningu (Wang og Park, 2016, bls. 212).

Við úrvinnslu eigindlegra gagna er hægt að velja um margar tegundir gagnagreininga sem byggjast á skapandi og opnum aðferðum sem eru í raun andstæða við meginndlega nálgun (Wang og Park, 2016, bls. 211-212). Í þessari rannsókn var unnið eftir aðferðafræði grundaðrar kenningar (*e. grounded theory*) þar voru gögn flokkuð á kerfisbundin hátt í þemu sem mátti greina út frá viðtölunum (Bryman, 2016, bls. 576-577). Hér var mikilvægt að greina gögnin á meðan þeim var safnað (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2013, bls. 223; Wang og Park, 2016, bls. 211). Svo hægt væri að greina lykilþemu gagnanna þurfti að rýna vel í hvert og eitt viðtal frá orði til orðs sem fellur undir opna kóðun (*e. open coding*) (Wang og Park, 2016, bls. 219). Blaikie (2009, bls. 25) hefur einnig bent á að gagnasöfnun og greining gagna sé einn af kjarnaþáttum í rannsóknum.

### 4.4 Takmarkanir á rannsókn

Blaikie (2009, bls. 26) hefur greint frá að það sé mikilvægt skref í undirbúningi rannsóknar að rannsakandinn sé meðvitaður um hvaða vandamál séu líkleg til að koma upp á yfirborðið og hvernig þeim verði háttað hvort sem það snýr að gagnasöfnun og/eða fræðilegri staðsetningu. Höfundur var mjög meðvitaður um að starfsheiti fulltrúanna gæti verið ólíkt eftir sveitarfélögum og því var ákveðið að nota heiti menningar- og ferðamálafulltrúi til

einföldunar. Hér þarf líka að hafa það hugfast að rannsóknin nær aðeins til ákveðins úrtaks út frá ákveðnum fyrirfram gefnum forsendum.

Tekin voru tíu viðtöl út frá eigindlegri nálgun og var reynt eftir bestu getu að vanda valið vel svo það myndi endurspegla þýðið sem best og að niðurstöður yrðu sem áreiðanlegastar (Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir, 2013, bls. 220). Í þessari rannsókn byggðist val viðmælenda í fyrsta lagi á stærð sveitarfélaga og reynt var að gæta jafnræðis í því. Í ljósi þess að sveitarfélög á Íslandi eru flest hlutfallslega fámenn, eins og áður hefur komið fram, þá var einungis einn viðmælandi í flokki 2 sem fellur undir íbúa með um 5.000-9.999 íbúa. Þá var einnig reynt að velja viðmælendur eftir ólíkri landfræðilegri staðsetningu. Landsvæðin Suðurnes og Norðurland vestra eru ekki tekin með í þessa rannsókn. Þá telur höfundur styrkleikana vega meira en veikleikana og telur rannsakandinn það vera ávinning fyrir stjórnáslustigið að rýna nánar í störf fulltrúanna og hvaða hlutverki þeir gegna í gangverki stjórnáslueiningarinnar. Eins og Blaikie (2009, bls. 26) greinir frá þá skiptir miklu máli að vera meðvitaður um bæði um veikleika og styrkleika rannsóknarinnar í ferlinu.

#### **4.5 Siðferðileg álitamál**

Höfundur er ekki tengdur viðfangsefninu að öðru leyti en út frá áhuga á því bæði út frá fyrra námi í ferðamálafræði og eins út frá náminu í opinberri stjórnáslu. Wang og Park (2016, bls. 96) hafa gert grein fyrir því að mikilvægt sé að huga að siðferðilegum álitamálum í rannsóknum vegna þess að rannsóknir og viðfangsefni á sviði félagsvísinda snúa yfirleitt að fólki. Í raun er verið að safna upplýsingum um fólk og frá fólki sem getur haft áhrif á upplifun þess. Þess vegna var mjög mikilvægt að fá samþykki þátttakanda fyrir rannsókninni og að rannsakandinn hafi kynnt rannsóknina vel fyrir þátttakendum áður en þeir samþykktu að taka þátt. Í byrjun viðtalanna var útskýrt að viðtalið yrði tekið upp og síðan afritað og greint. Allir þátttakendur í rannsókninni veittu samþykki með því að svara kynningarbréfinu sem síðan var staðfest áður en viðtöl og upptaka hófust. Ákveðið var að hafa nafnleynd svo ekki verði hægt að auðkenna þátttakendur. Einnig var gætt fyllsta trúnaðar og þá sérstaklega ef upplýsingarnar voru viðkvæmar og af persónulegum toga. Líkt og Wang og Park (2016, bls. 96) hafa bent á að rannsakandi þurfi í raun að vera meðvitaður um alla þá áhættu sem fylgir rannsóknum út frá siðferðilegu álitamálum á móti þeim ávinningi sem gæti hlotist.

## 5 Menningar- og ferðamálafulltrúar sveitarfélaga á Íslandi

Í fyrri hluta kaflans verður farið yfir hversu mörg sveitarfélög eru með starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa, hvernig þeir dreifast eftir landshlutum og hvernig kynjahlutfalli er háttað. Í þessum kafla var gögnum safnað af heimasíðu sveitarfélaganna, út frá samtölum sem höfundur átti við einstaka sveitarfélög og út frá heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í síðari hluta kaflans verður síðan rýnt í starfslýsingar sem fengust við vinnslu á rannsókninni.

### 5.1 Landfræðileg dreifing, staðsetning starfa og kynjahlutfall

Sveitarfélög á Íslandi eru 69, eins og áður hefur komið fram, og eru ólík eftir stærð og landfræðilegri staðsetningu. Við gagnaöflun kom í ljós að af 69 sveitarfélögum eru 28 sveitarfélög með tilgreinda fulltrúa sem sinna þessum málefnum. Áberandi var að þau sveitarfélögin sem ekki hafa starfandi fulltrúa eru með íbúafjölda undir 500 íbúum. Annað sem að þarf að hafa í huga er að þrátt fyrir að sveitarfélögin séu ekki með tilgreindan fulltrúa að þá er það ekki jafngildi þess að þau séu ekki að sinna þessum málaflokki þar sem málaflokkurinn getur fallið undir önnur starfsheiti eða verið hluti af öðru starfsheiti í sveitarfélaginu. Við vinnslu á verkefninu og í samtali sem höfundur átti við sveitarfélögin kom í ljós að málaflokkurinn í einstaka sveitarfélögum getur verið í höndum sveitarstjóra, bæjarritara eða aðstoðarmanns bæjarstjóra. Í öðrum sveitarfélögum fellur málaflokkurinn undir fjármála- og stjórnsýslusvið og eða þjónustu- og samskiptasvið.

Á Austurlandi eru fjögur sveitarfélög; *Fjarðabyggð*, *Fljótsdalshreppur*, *Múlaþing* og *Vopnafjarðarhreppur* (Austurbrú, e.d.). Eins og sést í töflu 1 eru tvö stærstu sveitarfélögin á Austurlandi með starfandi fulltrúa sem eru báðar konur.

Tafla 1 Austurland

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Fjarðabyggð	Verkefnastjóri Menningarstofu Fjarðabyggðar	5.079	Kona
Múlaþing	Verkefnastjóri menningarmála	5.020	Kona

Á Suðurlandi eru fimmtán sveitarfélög; *Ásahreppur, Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes-og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Mýrdalshreppur, Rangárþing ytra, Rangárþing eystra, Skaftárhreppur, Skeiða-og Gnúpverjahreppur, Sveitarfélagið Ölfus, Sveitarfélagið Hornafjörður, Sveitarfélagið Árborg og Vestmannaeyjar* (Samtök sunnlenskra sveitarfélaga, e.d.). Þau sveitarfélög eins og sjá má í töflu 2 hafa það sameiginlegt að vera með starfandi fulltrúa með íbúafjölda í flokki tvö með yfir 1.000 íbúa. Þau sveitarfélög á þessu landsvæði sem ekki eru með tilgreindan fulltrúa hafa það einnig sameiginlegt að vera öll með undir 1.000 íbúum. Þá eru heitin fjölbreytt en algengasta heitið er vera markaðs- og kynningarfulltrúi með orðið „menning“ í titlinum. Í þessum landshluta eru fleiri konur sem sinna málafloknum.

**Tafla 2 Suðurland**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Hveragerðisbær	Menningar- og ferðamálafulltrúi	2.778	Kona
Rangárþing ytra	Markaðs- og kynningarfulltrúi	1.740	Karl
Rangárþing eystra	Markaðs- og kynningarfulltrúi	1.924	Kona
Sveitarfélagið Ölfus	Sviðsstjóri fjármála-, stjórnslu og menningarsviðs	2.369	Kona
Sveitarfélagið Hornafjörður	Forstöðumaður Menningarmiðstöðvar	2.387	Kona
Sveitarfélagið Árborg	Atvinnu- og viðburðafulltrúi	10.452	Karl

Á Suðurnesjum eru fjögur sveitarfélög; *Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Sveitarfélagið Vogar og Suðurnesjabær* (Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum, e.d.). Það sem er einkennandi fyrir þetta landsvæði er að þau hafa öll íbúafjölda yfir 1.000 íbúa og hafa öll starfandi fulltrúa þrátt fyrir að heitin séu ólík. Í þessum landshluta er kynjahlutfall fulltrúanna jafnt eins og tafla 3 sýnir.

**Tafla 3 Suðurnes**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Reykjanesbær	Menningarfulltrúi	19.676	Kona
Grindavíkurbær	Sviðsstjóri frístunda- og menningarmála	3.359	Karl
Sveitarfélagið Vogar	Forstöðumaður stjórnarsýslu/menningarmál	1.331	Karl
Suðurnesjabær	Fulltrúi í þjónustu, menningarmálum og stafrænni þjónustu	3.649	Kona

Á höfuðborgarsvæðinu eru sjö sveitarfélög; *Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Seltjarnarneskaupstaður, Mosfellsbær og Kjósarhreppur* (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, e.d.). Í töflu 4 má sjá hvaða sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu eru með tilgreindan fulltrúa sem sinnir menningarmálum- og ferðaþjónustu. Þau eiga það sameiginlegt að vera með íbúafjölda yfir 10.000 íbúa og aðeins tvö sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu eru ekki með tilgreindan fulltrúa og falla þau í flokk sveitarfélaga með íbúafjölda undir 4.999. Í Seltjarnarnesbæ fellur þó málaflokkur menningar- og ferðaþjónustu undir þjónustu- og samskiptasvið (Seltjarnarnes, e.d.) aftur á móti í Kjósarhreppi falla málefni undir fjármálasvið (Kjósarhreppur, e.d.). Þrátt fyrir að heiti fulltrúanna séu ólík, eins og má sjá í töflu 4, má sjá að heitin byrja flest á titlinum sviðsstjóri eða forstöðumaður sem gefur vísbendingu um að það séu fleiri starfsmenn á bak við störfni og málaflokkinn. Þá má einnig sjá í töflu 4 að flestir fulltrúanna eru konur.

**Tafla 4 höfuðborgarsvæðið**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Reykjavíkurborg	Sviðsstjóri menningar- og ferðamálsviðs	133.262	Kona
Kópavogur	Forstöðumaður Menningarmála	38.332	Kona
Hafnarfjarðarkaupstaður	Verkefnastjóri menningar- og markaðsmála	29.687	Karl
Garðabær	Menningarfulltrúi	17.693	Kona
Mosfellsbær	Forstöðumaður bókasafns- og menningarmála	12.589	Kona

Á Vesturlandi er tíu sveitarfélög; *Akraneskaupstaður, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjörður, Helgafellssveit, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Snæfellsbær og Stykkishólmsbær* (Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi, e.d.). Akraneskaupstaður, sem er stærsta sveitarfélagið með um 7.697 íbúa (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-c) var áður með starfandi fulltrúa sem sinnti málaflokknum en er ekki með starfandi fulltrúa í dag. Í Borgarbyggð falla málefnið undir skrifstofu sveitarstjóra (Borgarbyggð, e.d.). Í Grundarfirði er málaflokkurinn 50% af öðru starfi samkvæmt samtali við sveitarfélagið. Því eru aðeins þrjú sveitarfélög sem falla undir starfsheitið og eru þau öll með ólík heiti eins og sjá má í töflu 5. Í þessum landshluta eru fleiri konur sem sinna málaflokknum.

**Tafla 5 Vesturland**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Dalabyggð	Verkefnastjóri atvinnu-, markaðs-, menningar- og ferðamála	620	Kona
Hvalfjarðarsveit	Frístunda- og menningarfulltrúi	647	Kona
Snæfellsbær	Markaðs- og kynningarfulltrúi	1.679	Karl

Á Vestfjörðum eru níu sveitarfélög; *Árneshreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Kaldrananeshreppur, Reykhólahreppur, Strandabyggð, Súðavíkurhreppur, Tálknafjarðarhreppur* og *Vesturbyggð* (Vestfjarðastofa, e.d.). Ísafjarðarbær er stærsta sveitarfélagið með um 3.794 íbúa (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-d). Samkvæmt samtali við sveitarfélagið fellur málaflokkurinn undir hluta af starfi bæjarritara. Að því undanskildu eru það aðeins tvö stærstu sveitarfélögin á Vestfjörðum sem hafa starfandi fulltrúa og með íbúafjölda í kringum 1.000 íbúa. Í þessum landshluta er kynjahlutfall fulltrúanna jafnt eins og sjá má í töflu 6.

**Tafla 6 Vestfirðir**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Bolungarvíkurkaupstaður	Markaðs- og kynningarfulltrúi	958	Karl
Vesturbyggð	Forstöðumaður Muggsstofu/Menningar- og ferðamálafulltrúi	1.064	Kona

Á Norðurlandi vestra eru sjö sveitarfélög; *Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Blönduósbær, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagaströnd, Sveitarfélagið Skagafjörður* og *Akrahreppur* (Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi Vestra, e.d.). Aðeins tvö sveitarfélög á þessu landsvæði eru með starfandi fulltrúa og er kynjahlutfall fulltrúanna jafnt eins og tafla 7 sýnir. Húnaþing vestra sem er næst stærsta sveitarfélagið er ekki með tilgreindan fulltrúa en málefnin falla undir fjármála- og stjórnsýslusvið samkvæmt skipuriti sveitarfélagsins (Húnaþing vestra, e.d.). Minni sveitarfélögin sem eru með undir 500 íbúa virðast því þurfa að reiða sig á byggðasamlög og samstarf í gegnum landshlutasamtök. Í þessum landshluta er kynjahlutfallið jafnt.

**Tafla 7 Norðurland vestra**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Blönduósbær	Menningar-íþrótt og tólmstundafulltrúi	950	Karl
Sveitarfélagið Skagafjörður	Verkefnastjóri atvinnu- menningar og kynningarmála	4.084	Kona

Á Norðurlandi eystra eru þrettán sveitarfélög; *Langanesbyggð, Svalbarðshreppur, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Norðurþing, Grýtubakkahreppur, Svalbarðsstrandahreppur, Eyjafjarðarsveit, Akureyrarbær, Hörgársveit, Dalvíkurbyggð, Fjallabyggð og Tjörneshreppur* (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-e). Eins og sjá má í töflu 8 að þá eru það einungis fjögur stærstu sveitarfélögin á Norðurlandi eystra sem eru með starfandi fulltrúa sem sinnir sérstaklega málaflokknum menningar- og ferðaþjónustu og eru þar konur í meirihluta.

**Tafla 8 Norðurland eystri**

Sveitarfélög	Heiti fulltrúa	Íbúafjöldi	Kyn
Norðurþing	Íþrótt- og tómsundafulltrúi (menningarmál/safnamál)	3.030	Karl
Akureyrarbær	Verkefnastjóri menningarmála og verkefnastjóri ferðamála	19.219	Karl/kona
Dalvíkurbyggð	Sviðsstjóri fræðslu- og menningarsviðs	1.855	Kona
Fjallabyggð	Markaðs- og menningarfulltrúi	1.970	Kona

Samandregið má sjá að af 69 sveitarfélögum eru 28 sveitarfélög með starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa sem sinna málaflokknum menningarmálum- og ferðaþjónustu. Þá er einnig ljóst að þó sveitarfélögin séu ekki með tilgreindan fulltrúa þá getur málaflokkurinn fallið undir önnur starfsheiti starfsmanna sveitarfélaganna. Í ljós kemur að sveitarfélög með undir 500 íbúa þurfi öll að reiða sig á samstarf og samvinnu í gegnum landshlutasamtök og byggðasamlög. Einnig var farið yfir hvar á landinu fulltrúarnir eru staðsettir eftir landshluta. Niðurstöður benda til að þau sveitarfélög sem hafa starfandi fulltrúa eigi það sameiginlegt að vera þau stærstu í hverjum landshluta fyrir sig. Þá má greina að flestir fulltrúar eru starfandi á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesi. Einnig sýnir umfjöllunin skýrt hversu ólík heiti fulltrúanna eru sem sinna málaflokknum. Kaflinn sýnir einnig að það eru helmingi fleiri konur en karlar sem eru starfandi menningar- og ferðamálafulltrúar í sveitarfélögum á Íslandi.



## 5.2 Starfslýsingar

Eins og sjá má út frá gagnagreiningu hér að ofan að þá eru starfsheiti fulltrúanna mjög ólík. Eftirfarandi starfsheiti falla undir þessa rannsókn:

- Ferðamálafulltrúi
- Forstöðumaður menningarmiðstöðvar
- Forstöðumaður/og menningar- og ferðamálafulltrúi
- Frístunda- og menningarfulltrúi
- Markaðs- og kynningarfulltrúi
- Markaðs- og menningarfulltrúi
- Menningarfulltrúi
- Sviðsstjóri þjónustu- og samskiptasviðs
- Verkefnastjóri atvinnu-, markaðs-, menningar- og ferðamála
- Verkefnastjóri menningarmála

Við vinnslu á verkefninu voru allir tíu viðmælendurnir beðnir um að senda afrit af starfslýsingu. Fimm starfslýsingar bárust en einnig kom fram að einhverjar starfslýsingar væru í endurskoðun. Í töflu 9 verður aðeins litið á þær starfslýsingar sem fengust og ekki verður tilgreint hvaða starfsheiti á við hverja lýsingu til að gæta trúnaðar við viðmælendur.

**Tafla 9 Starfslýsingar/hæfniviðmið**

Starfslýsing 1	Starfslýsing 2	Starfslýsing 3	Starfslýsing 4	Starfslýsing 5
Krafa um háskólamenntun sem nýtist í starfi Reynsla í viðburða og /eða verkefnastjórnun		Ferðamálafræði, sagnfræði, landfræði eða sambærilegt nám	Háskólamenntun sem nýtist í starfi	Háskólamenntun BS/MS eða sambærilegt nám Reynsla af stjórnun
Samskiptahæfni Sjálfstæði Góð þjónustulund	Samskiptahæfni Sjálfstæði Þjónustulund	Samskiptahæfni Sjálfstæði Þjónustulund	Samskiptahæfni Sjálfstæði Þjónustulund	Samskiptahæfni Sjálfstæði Sveigjanleiki Þjónustulund
Skipulagshæfileikar Fumkvæði Metnaður	Skipulagshæfileikar Miðlun upplýsinga Fræðsla	Skipulagshæfileikar	Aðlögunarhæfni Frumkvæði Jákvæðni	Skipulagshæfileikar Frumkvæði Skapandi hugsun
Viðburðastjórnun	Viðburðastjórnun Verkefnastjórnun	Viðburðastjórnun Verkefnastjórnun	Viðburða- og kynningarhald	Viðburðastjórnun
Færni á umsjón með vefsíðu og ábyrgð á efni á heimasíðu	Þekking á kynningar- og markaðsmálum Ábyrgð á heimasíðu Samfélagsmiðlar	Þekking og umsjón uppbyggingu vefsvæða Ábyrgð á heimasíðu	Þekking á samfélagsmiðlum Ábyrgð á húsnaði	Áætlanagerð- og eftirlit Ábyrgð á þróun safna, ferða- og atvinnumála
Markaðsmál Stefnumótun Samstarf	Markaðsmál Stefnumótun Samstarf	Markaðsmál Stefnumótun Samstarf	Markaðsmál Stefnumótun Samstarf	Stefnumótun Samstarf
Gott vald á ritun íslensku- og ensku Góð almenn tölvukunnátta	Góð almenn tölvukunnátta	Færni í fleiri en einu tungumáli. Góð almenn tölvukunnátta	Íslenskukunnátta í ræðu og riti Enskukunnátta er æskileg	Góð íslenskukunnátta
Þekking á skjalakerfi og starfsemi sveitarfélagsins	Kunnátta í úrvinnslu opinberra gagna	Hæfni til að greina upplýsingar um veður, færð og aðstæður í náttúrunni	Góð almenn tölvufærni	Góð þekking á safna- og menningarmálum Góð tölvufærni
Ráðgjöf til stjórnenda, íbúa og fyrirtækja	Ráðgjöf til stjórnenda starfsmanna- og þjónustuaðila	Ráðgjöf til ferðamanna, þjónustuaðila og samstarfsfólks	Tengiliður sveitarfélagsins við málaflokkinn	Ráðgjöf til stjórnenda, Samstarfsfólks- og menningaraðila
Nefndarseta			Starfar með nefndum	Nefndarseta
Góð þekking á svæðinu- og áfangastöðum	Umsjón með rekstri upplýsingamiðstöð og tjaldsvæði	Umsjón með söfnum	Umsjón með rekstri samfélagsmiðstöðvar Rekstur bókasafns	Yfirumsjón með daglegum rekstri málaflokksins

Í kaflanum var farið yfir hvað starfsheitin geta verið ólík og að enginn viðmælendanna hafði sama titilinn þrátt fyrir að vera sinna sama málaflokknum. Ef rýnt er í hæfniviðmiðin í töflu 9 út frá starfslýsingunum fimm þá má sjá að í grunninn er starfssvið fulltrúanna mjög svipuð eins og kynningarstarf, samstarf, markaðsmál, stefnumótun á sviði menningar, atvinnu- og ferðamála, viðburðastjórnun og veita ráðgjöf til fyrirtækja, menningaraðila, íbúa og starfsmanna. Gerð er krafa um háskólamenntun sem nýtist í starfi og eins og sést í starfslýsingu 3 en það getur verið menntun á sviði ferðamálafræði, sagnfræði og landfræði en yfirleitt er tekið fram að háskólamenntunin nýtist í starfi. Aftur á móti eins og sést í starfslýsingu 5 er gerð meiri krafa til fulltrúa með yfirumsjón með málaflokknum. Það sem mátti greina út frá starfslýsingunum fimm er að fulltrúarnir þurfi að búa yfir samskiptahæfni, skipulagshæfni, sjálfstæði, frumkvæði í starfi og þjónustulund. Þá virðist starfið einnig fela í sér verkefnastjórnun.

Ábyrgðarsvið fulltrúanna getur verið ólíkt eftir sveitarfélögum. Þannig sést í starfslýsingu 4 ber fulltrúinn ábyrgð á rekstri samfélagsmiðstöðva og bókasafna en fulltrúi í starfslýsingu 3 ber ábyrgð á rekstri upplýsingamiðstöðva ferðamála og tjaldsvæða. Fulltrúar í starfslýsingu 1 og 2 bera aftur á móti ábyrgð á heimasíðu sveitarfélagsins. Á meðan fulltrúi í starfslýsingu 5 hefur yfirumsjón með málaflokknum. Þá virðist vera ólíkt eftir starfslýsingum hvort tekið sé fram hvort að fulltrúarnir starfi með nefndum en það kemur fram í starfslýsingu 1 og 5 að starfið feli í sér nefndarsetu. Aftur á móti virðist starfssvið og verkefni fulltrúanna að einhverju leyti stýrast af stærð sveitarfélaganna þar sem heitið *menningarfulltrúi* og *ferðamálafulltrúi* eitt og sér á aðeins við um sveitarfélög sem tilheyra flokki 5 með yfir 10.000 íbúa.

## 6 Niðurstöður viðtala

Í þessum kafla verður farið yfir greiningu viðtalanna og þau sett í samhengi við fræðilegan bakgrunn rannsóknar. Tekin voru tíu viðtöl við starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa og/eða fulltrúa sem eru með málaflokkinn á sinni könnu. Við val á viðmælendum var í fyrsta lagi litið á stærð sveitarfélags og í öðru lagi landfræðilega staðsetningu. Þau sveitarfélög sem voru valin í flokki 1 með íbúafjölda 500-999 íbúa eru Dalabyggð og Hvalfjarðarsveit. Í flokki 2 með íbúafjölda 1.000-1.999 íbúa eru Rangárþing ytra, Fjallabyggð og Vesturbyggð. Í flokki 3 með íbúafjölda 2.000-4.999 eru Seltjarnarnesbær og Hornafjörður. Í flokki 4 var tekið viðtal við fulltrúa Múlaþings. Í flokki 5, sem nær til íbúafjölda yfir 10.000, eru það Garðabær og Akureyrarbær.

Viðmælendur í rannsókninni voru næstum allir konur, og aðeins einn karlmaður. Ástæðan fyrir því að aðeins var tekið viðtal við einn karlmann er sú að við úrvinnslu rannsóknar kom í ljós að mun fleiri konur eru starfandi menningar- og ferðamálafulltrúar í sveitarfélögum á Íslandi. Hér eftir verða viðmælendurnir tíu nefndir sem viðmælandi 1, 2, 3 og svo framvegis og verður talað um alla viðmælendurnar í karlkyni. Þetta er gert með tilliti til nafnleyndar svo ekki sé hægt að rekja ummæli til einstakra viðmælenda.

Út frá viðtölunum mátti greina fjögur meginþemu út frá grundaðri kenningu (*e. grounded theory*). Þemun eru *bakgrunnur*, *starfssvið*, *einstaklingurinn* og *stefnumótun*. Í bakgrunns kaflanum verður fjallað um helstu bakgrunnsupplýsingar sem viðkoma rannsókninni. Í þemanu starfssvið verður farið yfir helstu verkefni og hlutverk fulltrúanna inni í stjórnarsýslueiningunni. Í kaflanum einstaklingurinn verður rætt um sjálfræði fulltrúanna og hvernig fjármagn, pólitík og stjórnarsýsla hefur áhrif á val á verkefnum fulltrúanna. Að lokum verður umræða um stefnumótun sveitarfélaga þar sem fjallað verður í undirköflum um samvinnu, byggðaaáætlun og vægi málaflokksins menningar- og ferðaþjónustu í sveitarfélögum á Íslandi.

### 6.1 Bakgrunnur

Á höndum sveitarfélaga eru fjölbreytt verkefni sem skiptast í lögbundin- og ólögbundin verkefni. Um verkefnasvið þeirra gilda sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og almennar grundvallarreglur sveitarstjórnarréttar sem hægt er að flokka til skráðra og óskráðra reglna (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 163). Málaflokkur menningar- og ferðaþjónustu sveitarfélaga á Íslandi flokkast ekki til lögbundinna verkefna líkt og grunnskólamál, skipulags-

og byggingarmál, sorphirða og félagsþjónusta (Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, 2020). Ólögbundu verkefnum eru ekki síður mikilvæg og þar hafa sveitarfélög töluvert svigrúm líkt og kemur fram í 7. gr. Sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 þar sem kveðið er á um að sveitarfélög skulu vinna að sameiginlegum verkefnum sem varða hagsmuni og velferð íbúa sem þykir fært á hverjum tíma (Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011). Menningar og ferðamálanefnd er til að mynda valkvæð en um leið og sveitarstjórn ákveður að kjósa í slíka nefnd og hafa sett hana í samþykkt um stjórn sveitarfélaga telst hún til fastanefnda (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 163-165). Eins og áður hefur komið fram úr gagnaöflun rannsóknarinnar eru 28 sveitarfélög með sérstakan starfandi fulltrúa til að sinna málaflokknum menningar- og ferðaþjónustu.

Ef rýnt er í heiti fulltrúanna út frá gagnagreiningu, eins og kom fram í kaflanum hér á undan, má sjá að útfærsla á heitum fulltrúanna er afar ólík en heitin innihalda flest *menningar-* eða *markaðs* fulltrúi í starfstílinum, enda hafa sveitarfélög töluvert svigrúm til að skipuleggja sitt innra stjórnkerfi (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 17). Þá mátti greina út frá viðtölunum að þrátt fyrir að fulltrúarnir væru með langan starfstítil var það upplifun nokkurra viðmælenda að starfið fæli fyrst og fremst í sér verkefnastjórnun. Algengast er að fulltrúarnir séu staðsettir í ráðhúsum sveitarfélaganna en tveir viðmælendanna eru með starfsstöð í menningarmiðstöðvum á vegum sveitarfélagsins.

Starfsaldur fulltrúanna var frá því að vera nýráðnir og fulltrúinn sem hefur lengstan starfsaldur hefur náð fimmtán árum en meðalstarfsaldur viðmælenda í rannsókninni er um fjögur ár. Í viðtölunum kom fram að í fimm sveitarfélögum af tíu var um nýja eða nýlega stöðu að ræða. Í þeim sveitarfélögum sem fulltrúarnir voru nýlega ráðnir inn hafði málaflokkurinn áður verið í höndum starfsmanna í hlutastarfi eða í höndum starfsmannanna undir öðru starfsheiti innan sveitarfélagsins og benda niðurstöður til þess að málaflokkurinn í þeim sveitarfélögum hafi áður verið meira hliðarverkefni. Þá upplifðu nokkrir viðmælendur í minni sveitarfélögum með undir 1.999 íbúa að það væri í raun verið að sameina marga málaflokka í eitt starf eins og viðmælandi 1 komst að orði:

Þessi staða sem ég tek við er í raun ný. Þar var svona reynt að samþætta, þetta er bara eins og svo margt annað hjá litlum sveitarfélögum. Það eru allir með marga [hatta] og þannig það var reynt að samþætta svona inn í eitt starf.

Þegar viðmælendur voru spurðir hvar þeirra staða félli undir skipurit sveitarfélagsins þá kom í ljós að útfærslan er ólík eftir sveitarfélögum. Aftur á móti þegar spurt var hver væri þeirra næsti yfirmaður þá var algengasta svarið beint undir sveitarstjóra/bæjarstjóra eða undir deildar- og sviðsstjóra. Því benda niðurstöður til að sveitarfélög skipuleggi innra starf sitt á mjög mismunandi hátt enda hafa sveitarfélög töluvert svigrúm til að ráða málefnum sínum sjálf og útfærslu á starfsemi sinni út frá lagaramma Alþingis líkt og kemur fram í 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar eins og áður hefur komið fram (Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1994). Sem samræmist hugmyndum um tilvist sveitarfélaga um að sveitarfélög hafa ákveðna sjálfstjórn og er staðbundið stjórnsýslustig (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 27).

## **6.2 Starfssvið**

Þróunin hefur verið á þá leið að samhliða auknum vexti velferðarríkisins hafa fleiri verkefni verið að færast frá ríki til sveitarfélaga (Grétar Þór Eypórsson, 2003, bls. 140). Viðmælendur voru sammála um að verkefni og starfssvið þeirra séu mjög fjölbreytt og að þróunin væri á þá leið að verkefni séu að verða umfangsmeiri. Þá mátti líka greina að í þeim sveitarfélögum þar sem um nýja stöðu er að ræða þá hafi starfið mótast og breyst með ráðningu einstaklinganna og samræmist það nálgun um sögulega stofnanahyggju en þar stýra einstaklingar stórum hluta starfseminnar inni í stofnunum (Hall og Taylor, 1996). Þá mátti túlka út frá viðtölunum að í þeim sveitarfélögum sem falla undir 4.999 íbúa viðmiðið þá sé málaflókkurinn alfarið á höndum fulltrúanna í samvinnu við nefndir sveitarfélagsins. Aftur á móti í sveitarfélögum með yfir 5.000 íbúa eru fleiri aðilar sem koma að málaflóknum. Þetta samræmist því hugmyndum Keatings (1995, bls. 117-118) um að stærri sveitarfélög eru talin ná meiri hagkvæmni og skilvirkni og séu líklegri til að hafa meira faglegt bolmagn líkt og Grétar Þór Eypórsson (2014) hefur bent á.

### **6.2.1 Verkefni**

Umræðan í gegnum tíðina hefur verið á þá leið hvort sveitarfélögin hafi nægilegt bolmagn til að sinna þeim verkefnum sem þeim ber skylda að sinna eftir lagaramma Alþingis hverju sinni (Stjórnarráð Íslands nr. 33/1994) enda eru sveitarfélög á Íslandi ólík eftir stærð og landfræðilegri staðsetningu. Ólögbundnu verkefni eru ekki síður mikilvæg líkt og menningarmál og ferðaþjónusta. Viðmælendur voru sammála um að starfið væri mjög fjölbreytt og víðfeðmt. Helstu verkefni fulltrúanna eru kynningarmál, að efla menningu í samfélaginu,

miðlun upplýsinga, ráðgjöf, stefnumótun í tengslum við menningar- atvinnu og ferðamál, þróunarvinna, viðburðastjórnun, samvinna, úthlutun styrkja og nefndarseta.

Í grunninn mátti greina að helstu verkefni eru þau sömu hjá fulltrúunum en aftur á móti mátti greina að áherslur sveitarfélaganna og önnur verkefni geta verið ólík eftir stærð, stefnum, staðbundnum þáttum og landfræðilegri staðsetningu þeirra. Þetta styðst við hugmyndir Sharpe (1970) um að staðbundin stjórnvöld séu líklegri til að meta aðstæður og hagsmuni hvers sveitarfélags heldur en ríkisvaldið. Þá mátti greina að í sveitarfélögum með íbúafjölda undir 4.999 íbúa viðmiðinu þá er verkefnasvið fulltrúanna afar vítt og breitt. Svona greindi viðmælandi 5 frá:

Að vera í svona litlu [sveitarfélagi] að þá er það á sama tíma svo frábært. Af því maður er með svo gríðarlega fjölbreytni, að þá er maður í svo ROSALEGRI breidd alveg niður í sko næstum því títiprjónana og upp í bara eitthvað allt annað. En þú veist veist, síðan er þetta náttúrulega líka mjög skemmtilegt uppá þú veist að vera með alla þessa fjölbreytni og svona ólík verkefni og hafa svona mikið sjálfstæði og sjálfræði í að bara að vinna hluti.

Valddreifing snýst í sinni einföldustu mynd um ábyrgð á verkefnum, valdi, hlutverki og bjargráðum á mismunandi stjórnarsýslustigum (Ryan og Woods, 2017, bls. 1). Þá mátti greina út frá viðtölunum að í höndum fulltrúanna sem starfa í sveitarfélagi með íbúafjölda undir 1.999 geta verkefni verið mjög fjölbreytt og þeir fái jafnvel verkefni til úrlausnar sem flokkast til lögbundinna verkefna sveitarfélaganna. Þetta gat verið allt frá því að senda út erindi eftir fundi, uppfæra heimasíðu, innleiða nýtt sorptunnakerfi, innleiða stafræna umbreytingu og vinna að nýjum lóðarleigusamningum og almennri stefnumótun sveitarfélaganna. Viðmælandi 1 komst svona að orði:

Það er bara svo ótrúlega fjölbreytt, bara í morgun er ég búin að fylgja eftir síðasta fundi byggðarráðs, senda út erindi og svör við því og ég er búin að vera yfirfæra umsóknir út af einu verkefni sem við erum að fara í. Ég er búin að vera núna aðeins einmitt í morgun, þú veist, að setja inn fréttir. Ég sé líka um heimasíðu og samfélagsmiðla fyrir sveitarfélagið. Já skipuleggja fundi, þú veist [...] já og vinna að nýjum lóðarleigusamningum. Þetta er bara svo rosalega fjölbreytt.

Í höndum fulltrúanna í sveitarfélögum með undir 1.999 íbúafjölda getur starfið falið í sér að sinna félagsstarfi aldraðra, útlán bókasafna, sinna æskulýðs- og tómstundamálum og hafa umsjón með sundlaugum og tjaldsvæðum. Svona greindi viðmælandi 3 frá:

Ég er einnig yfir rekstri félagsheimila, íþróttamiðstöðvar og sundlauga. Ég er með yfirumsjón yfir [dögum] og 17. júní hátíðarhöldum og einnig með umsjón með

menningar- og markaðsmálum sveitarfélagsins. Sé um að auglýsa sveitarfélagið og setja niður upplýsinga og fræðsluskilti.

Þetta bendir til þess að minni sveitarfélögin séu að reyna að nýta sínar bjargir út frá hagkvæmni og skilvirkni sem í þessu tilfalli eru starfsmenn sveitarfélaganna (Ryan og Woods, 2017, bls. 3). Þá má einnig velta fyrir sér umræðunni út frá hugmyndum Goldsmith (1995, bls. 229) um að ef sveitarfélög skorti getu til að taka pólitískar ákvarðanir í tengslum við staðbundin verkefni, fjármál og þjónustu þá sé í raun lítill tilgangur með stjórnsýslustiginu og sé það þá framlenging af ríkisvaldinu.

Þegar viðmælendur voru spurðir hvort þeir teldu verkefnin vera skýr þá voru flestir sammála um að þau væru frekar skýr og að fulltrúarnir gætu leyst og klárað verkefnin sem þeim væri úthlutað. Þó var nefnt að það væri samt stundum óljóst og í mörgum starfslýsingum væri setningin „*það sem yfirmaðurinn felur starfsmanni og samræmist hans verkviði*“. Þá nefndi viðmælandi 2 sem er í sveitarfélagi með undir 4.999 íbúum að í raun gæti það verið hvað sem er og tók sem dæmi að eitt af verkefnunum væri að taka upp sveitarstjórnarfundi og deila þeim á netið. Viðmælandinn greindi jafnframt frá því að það komi alltaf upp einhver verkefni í starfinu sem væru óljós og það væri hluti af því að starfa fyrir sveitarfélög þar sem sum verkefnin fara þvert á svið milli deilda innan sveitarfélagsins. Þá var einnig nefnt að það hafi stundum komið upp hnökror í boðleiðum og verkefni kæmu stundum beint frá bæjarstjóra sem ættu í raun að fara fyrst í gegnum næsta yfirmann. Viðmælandi 4 lýsti þessu:

Já þau eru það. Þau eru alveg skýr, og auðvitað hafa komið upp svona boðleiðir hafa verið skrytnar eða verkefni hafa verið að koma kannski beint til mín frá bæjarstjóra eða eitthvað slíkt, og þá hefur maður svoldið svona stoppað það bara og sagt að ef eðli mála á að vera rétt að þá þarf það að koma frá mínum deildarstjóra [...]. En svo vinn ég svona þvert á allar deildir. Það tengist því líka að maður er að vinna með heimasíðuna og fréttaflutning á heimasíðu.

Þegar rýnt var í greiningu viðtalanna út frá sveitarfélögum með 5.000 íbúa og yfir þá benda niðurstöður til að verkefnin séu mun afmarkaðri við málaflokkinn menningar- og ferðapjónusta. Þá kom í ljós að starfsheitið sem inniheldur aðeins starfstílinn *menningarfulltrúi* og eða *ferðamálafulltrúi* er aðeins að finna í sveitarfélögum sem hafa íbúafjölda yfir 10.000 íbúa þá benda niðurstöður á að þau hafi meira faglegt bolmagn til að sinna málaflokkum og samræmist kenningum Grétars Þórs Eyþórssonar (2014). Þegar viðmælendur voru spurðir hvað þeir teldu ganga best í starfinu þá voru flestir sammála um að samstarfið og samskiptin innan sem utan sveitarfélagsins gengi einna best. Þá var einnig nefnt



að kynningarmál, miðlun upplýsinga, viðburðahald og að halda daglega starfinu gangandi eins og rekstri bókasafna.

Þegar viðmælendur voru aftur á móti spurðir um hverjar væru helstu hindranirnar í starfinu þá mátt greina að það væri ríkt í samfélaginu ákveðin vegartryggð hvort sem fulltrúarnir tilheyrðu sveitarfélagi á landsbyggðinni eða á höfuðborgarsvæðinu líkt og Eva Marín Hlynsdóttir (2020, bls. 63) hefur bent á í sínum skrifum. Einn viðmælandi á landsbyggðinni benti á það væri mikil gremja vegna þess að þar væri ekki byggðasafn eins og hefði áður fyrr verið og að það hafi tekið langan tíma að græða þau sár. Þá rímar þetta einnig við umfjöllun fræðimanna um sögulega stofnanahyggju þar sem greint hefur verið frá að stofnanir stýrast af ákveðnum gildum og hefðum sem tíðkast inn í starfsemi stjórnkerfisins. Það sé ríkt í fólki að halda í ákveðnar hefðir og arf úr fortíðinni sem stýra vali þeirra og hafi áhrif á ákvarðanatöku í framtíðinni (Powell og DiMaggio, 1991, bls. 4; Hall og Taylor, 1996. Þannig segir viðmælandi 8:

Já ætli það gangi ekki best að halda þessa menningarviðburði og svona ná til fólks. En aftur á móti hefur það samt líka reynst mjög erfitt út af því að það eru skiptar skoðanir á því að það skuli ekki vera byggðasafn hérna. Og fyrir minn tíma var komin svo mikil gremja gagnvart því að það væri ekki byggðasafn, og það væri verið að grisja safninu og það er náttúrulega mjög ósanngjarnt ef það er eitthvað búið að gera og síðan sett í ruslið. En það var ekki þannig, en það spurðist þannig út. Þannig það hefur tekið langan tíma að græða þau sár.

Þá var einnig bent á að helsta hindrunin væri fjöldi verkefna og voru nokkrir viðmælendur í sveitarfélagi með 1.999 íbúa og undir sammála um að stundum væri erfitt að forgangsraða verkefnum. Viðmælandi 2 greindi frá:

Það er náttúrulega yfirleitt fjöldi verkefna og verkefni sem svona [dúkka upp] hérna. Þannig að þú veist að mann finnst oft að maður sé svona að troða marvaða í verkefnum.

Þá mátti greina að ein af hindrunum í starfinu væri hversu mikið af verkefnum væru á höndum einstaklings. Svona komst viðmælandi 5 að orði:

Já, helstu hindranirnar eru náttúrulega að við erum til dæmis mjög fá [...] og það er rosalega MIKIÐ af verkefnum hjá hverjum og einum. Og eins og hjá mér ég er með náttúrulega bara gríðarlega mikið af fjölbreyttum verkefnum. Og um leið og maður er fastur í einhverju einu, að þá er maður ekkert að vinna eitthvað annað á meðan. Vegna þess að það er enginn annar að vinna það.

Þá töldu flestir viðmælendurnir að helsta hindrunin væri, hvort sem þær tilheyrðu litlu eða stóru sveitarfélagi, að fjámagn og að fá sérhæft starfsfólk til að sinna ákveðnum

verkefnum, þar sem fjármagn bremsaði oft hlutina. Þetta varpar fram ákveðinni mótsögn við hugmyndir Keating (1995, bls. 117) og Grétars Þór Eypórssonar (2014) um að stærri sveitarfélög veiti betri þjónustu út frá verkefnum og fjármagni. Svona lýsti viðmælandi 9 þessu:

Það eru auðvitað fjármálin, en svo er það líka stundum sko starfsfólk eða líka sko sérhæft starfsfólk, eða þú veist stundum þarftu að fá ákveðna menntun eða sérhæft starfsfólk til þess að leysa þau verkefni, og stundum hefur það reynst erfitt. Þannig að [...] þú veist, maður er að sækja um [styrki] eða byggja upp einhverja sýningu, eða gera einhverja sérstaka hönnun og svona. Þannig að það getur verið flöskuháls bara hreinlega að klára verkefnið.

Það er augljóst að takmarkað fjármagn hafi töluverð áhrif á val á verkefnum og nefndu nánast því allir viðmælendurnir að fjármagn hafi áhrif hvort sem viðmælendur tilheyrðu minna eða stærra sveitarfélagi. Því má velta fyrir sér hvað teljist viðunandi stærð sveitarfélaga líkt og Keating (1996, bls. 117) og Bäck (2005, bls. 67) hafa bent á að ákjósanleg stærð sveitarfélaga hefur í raun verið umdeildasta þemað á sveitarstjórnarstiginu í gegnum tíðina. Einnig má velta þessu út frá sjálfstjórn sveitarfélaga vegna þess að takmarkað fjármagn er talið einn af þeim þáttum sem eru taldir líklegri til að hafa áhrif á sjálfstjórnina (Gurr og King, 1987 bls. 57).

### 6.2.2 Hlutverk inni í stjórnsýslueiningunni

Hlutverk sveitarfélaga á Íslandi er að vera framkvæmdarvaldshafi líkt og kemur fram í 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 þar sem hlutverk sveitarfélaga er að framkvæma lögbundnu verkefni sem þeim eru falin frá ríkisvaldinu. Þrátt fyrir það að sveitarfélögin beri skyldu til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin út frá löggjöfinni þá er þeim heimilt að taka upp verkefni sem falla undir ólögbundin verkefni. Þumalputtareglan er að það séu málefni sem varða íbúa þeirra og séu ekki öðrum falin til úrlausnar (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 164).

Viðmælendurnir voru spurðir um hvernig þeir myndu lýsa hlutverki sínu innan sveitarfélagsins og hvort þeir upplifðu að starf þeirra væri frábrugðið öðrum störfum í sveitarfélaginu. Í ljós kom að helsta hlutverk þeirra væri að vera tengiliður íbúa, fyrirtækja og listafólks við stjórnsýsluna. Viðmælandi 7 lýsti hlutverkinu svo:

Hlutverk mitt [...] það er náttúrulega, fyrir utan starfslýsingu að þá er það í raun bara að vera tengiliður bæði sjálfstætt starfandi listafólks, menningarstofnana og viðburðahaldara. Það er svona það helsta, bara tengiliður á milli stjórnsýslunnar og þeirra og bara já einmitt að berjast fyrir menningu í [sveitarfélaginu]

Þó mátti greina af viðtölunum að starfið væri mun frjálstara og ekki eins formlegt og önnur störf í stjórnsýslueiningunni líkt og starf skipulagsfulltrúa eða bókara. Svona greindi viðmælandi 4 frá þessu:

Þannig þetta er mjög [...] hvað myndi ég segja lifandi og fjölbreytt starf. Ekki eins og mörg störf svona römmuð inn eða niður njörvuð.

Þá upplifðu viðmælendur sem falla undir 4.999 íbúa viðmiðið að það sem væri frábrugðið við þeirra starf ef borið væri saman við önnur störf í stjórnsýslunni væri að flestir fulltrúarnir sem sinna málaflokknum væru einyrkjar eða í litlum teymum og deili skrifstofu með öðrum deildum innan sveitarfélagsins. Viðmælandi 7 lýsti því:

Þú veist við erum í litlu teymi, og maður er búin að vera svolítið mikið einn. En ég deili skrifstofu með [deild] og þær eru líka og allskonar svona verkefna [brasi] og þú veist í svona skemmtilegum hlutum. Þú veist þessi skemmtilegi partur stjórnsýslunnar.

Þá lýsti viðmælandi 6 að það sem væri frábrugðið við hans starf og annarra í sveitarfélaginu að hann væri í skemmtilega starfinu. Svona greindi hann frá:

Já ég er með svona skemmtilega starfið í sveitarfélaginu. Þú veist það er engin að koma til mín að kvarta, en hérna þetta er svona ég ætla ekki að segja auðvelt en skemmtilegt.

Aftur á móti upplifðu nokkrir viðmælendur í sveitarfélögum með íbúa 4.999 og undir að starfið og hlutverkið væri í eðli sínu verkefnastjórastaða þrátt fyrir að starfstíllinn gæfi í skyn allt annað. Þar sem starfið fæli í sér væri að taka að sér verkefni og leysa þau hvort sem þeir gætu klárað verkefnin sjálfir eða í samstarfi við aðra. Svona lýsti viðmælandi 1 þessu:

Já ég er bara, þú veist þó ég sé með þennan [...] skemmtilega titil að þá er ég bara verkefnastjóri. Þannig að þú veist ég bara fæ til mín verkefni og þú veist leysi þau. Ýmist fæ ég þau bara til úrlausnar, þú veist út af þekkingu minni eða þá til úrlausnar í samstarfi við einhverja aðra og líka [...] fengin bara til þess að koma bara með innlegg inn í umræður og verkefni.

Nokkrir viðmælendur greindu frá því að hlutverkið væri þó ekkert frábrugðið öðrum störfum innan stjórnsýslunnar þar sem öll störf væru jafn mikilvæg og í grunninn snerust um að vinna starf í þágu almennings. Aftur á móti benti viðmælandi 4 á að hann upplifði stundum að þetta væri viðamikið starf og því væri hættan við það að vera með svona mörg verkefni á einu borði að eitthvað verkefni fengi minni athygli en önnur.

Því benda niðurstöður á að hlutverk fulltrúanna er í raun, óháð stærð sveitarfélaga og landfræðilegrar staðsetningar, að vera tengiliður á milli stjórnsýslunnar, íbúa,

menningarstofnana og listafólks. Jafnframt benda niðurstöður á að þrátt fyrir að starfið sé í grunninn að veita þjónustu í þágu almennings sé starfið þó ekki eins niður njörvað og önnur lögbundin starfsheiti innan stjórnsýslustigsins. Þá mátti einnig greina að viðmælendurnir upplifuðu að þeirra starf væri skemmtilegi hluti stjórnsýslunnar og má líkja við hugmyndir nýrra-stofnanakenninga um að einstaklingar hafa ákveðnar óskir og langanir til að hámarka sinn eigin hag. Því styðst þetta vel við félagslega stofnanahyggju sem hefur lagt áherslu á hvernig stofnanir skapi ákveðna þýðingu og tákni fyrir einstaklinga (Hall og Taylor, 1996).

### 6.3 Einstaklingurinn

Í klassískum stofnanakenningum var einblínt á formgerð stofnanna út frá stefnum, lögum og formlegum reglum þar var litið var framhjá mannlegri hegðun og sjónarhorni einstaklingsins. Þar var ekki tekið inn í heildarmyndina að einstaklingurinn hafi ákveðnar óskir og langanir til að hámarka sinn eigin hag (Lowndes, 2017, bls. 60). Hins vegar með tilkomu nýrra-stofnanakenninga er tekið inn fjölbreytilegra fræðilegra sjónarhorn þar sem áherslubreyting varð í kjölfar gagnrýni sem beindist að klassískum stofnanakenningum. Þróunin var á þá leið að það þyrfti að horfa heildstætt á hvað stofnunin stýri og hvað einstaklingurinn stýrir (Lowndes og Wilson, 2003). Í nýjum-stofnanakenningum líkt og Hall og Taylor (1996) hafa fjallað um er tekin inn reikniaðferðin. Sú nálgun byggist á því að það þurfi að taka mannlega hegðun með í heildarmyndina. Í kenningunni er verið að leita að svörum og útskýringum á hvað raunverulega er sem stýrir hegðun einstaklinga og hverju stofnunin stýrir.

Út frá greiningu á viðtölunum þá telja viðmælendur sig hafa ákveðið sjálfræði í starfinu sem er þó háð samspili fjárhagslegra, pólitískra og stjórnsýslulegra þátta og styðjast því vel að hugmyndum Ryan og Woods (2017, bls. 4) um þrískiptingu valds um að þessir þættir eru samofnir. Því má segja að val einstaklinganna er háð þeirri stofnanaumgjörð sem þeir starfa í og í þessu tilfelli er það sveitarstjórnarstigið og fellur vel að hugmyndum fræðimanna um að einstaklingar geti ekki haft fullkomið sjálfræði og einangrað sig frá stofnuninni (Hall og Taylor, 1996; Peters, 2019, bls. 2).

#### 6.3.1 Sjálfræði

Fræðimenn á borð við Goldsmith hafa fjallað um að sjálfstjórn sé ein af mikilvægustu réttlætingu fyrir tilvist sveitarstjórnarstigsins (Goldsmith, 1995, bls. 228-229). Á Íslandi hefur verið mikil hefð fyrir staðbundinni ákvarðanatöku og hefur sjálfræði verið verndað af 78. gr. stjórnarskrár Íslands frá árinu 1874 (Eva Marín Hlynsdóttir, 2020, bls. 61) og í Evrópusáttmála

um sjálfstjórn sveitarfélaga (Evrópuráðið, 2016). Í þessu felst að íbúar kjósa sína fulltrúa í almennum lýðræðislegum kosningum (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 33). Þegar viðmælendur voru spurðir hvort þeir teldu sig hafa sjálfræði í starfinu var einróma samhljómur viðmælenda að þau teldu sig hafa það ásamt ákveðnu frelsi í starfinu. Viðmælandi 6 lýsti þessu svona:

Ég fæ mikið frelsi til þess, þau [sveitarstjórn] eru mjög hvetjandi og hérna og í rauninni hafa sýnt að þau eru til í hvað sem er.

Umræðan hér að ofan er í ákveðinni mótsögn við hugmyndir Lowndes (2017, bls. 65-65) um hinar klassísku stofnanakenningar, í þeirri nálgun var litið var framhjá gildum og venjum sem voru faldar á bak við „almenna skynsemi.“ En í klassískum stofnanakenningum var litið svo á að stofnanir hefti frelsis fólks til ákvarðanatöku (Lowndes, 2017, bls. 60). Þrátt fyrir það þá bentu flestir viðmælendurnir á að þeir hafi mikið frelsi og frjálsræði til að útfæra ákveðin verkefni en þó innan ramma stjórnsýslunnar og fjárhagsramma sveitarfélagsins enda ber sveitarfélögum skylda til að starfa samkvæmt sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 og laga- ramma Alþingis hverju sinni líkt og kemur fram í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrár. Í því felst einnig að þau hafi ákveðið svigrúm hvernig tekjustofnar eru nýttir (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1994). Út frá viðtölunum mátti því greina að fulltrúarnir hafa frumkvæði í starfinu svo lengi sem þeir hafa fjármagn til þess. Svona lýsti viðmælandi 1 þessu:

Já ég hef það. Ég hef það náttúrulega ekki sko [...] ég hef náttúrulega eins og bara stjórnsýslan virkar, að þá hefur þú aldrei svo sem vald til að taka ákvarðanir. Sérstaklega ekki ef það er eitthvað sem kostar og svona, en við höfum samt ákveðið frelsi. Bara sem svona lítið dæmi að þá er líka í þessu [starfi] mínu hérna, að þá er mikið hringt hingað og verið að sníkja styrki og styrktarlínur og slíkt. Ég hef bara svona ákveðið [fjármagn] þar inni og ég ræð því bara þannig. Ég hef alveg fullkomið frelsi þar og ég hef auðvitað alveg fullkomið frelsi til þess að ákveða með hvað hætti ég geri það, viðburði, það markaðsefni sem ég framleiði, þú veist hvernig ég haga minni vinnu bara frá a-ö. En svo auðvitað kemur að fjárhagsáætlun og þá er maður auðvitað þátttakandi í því að búa hana til og ákveða hvað það á að fara mikið í hvern málaflokk og svo ef maður er með einhver verkefni sem maður vill koma áfram, koma á [koppinn]. Eitthvað sem maður vill gera betur, eða verkefni sem maður er með og þarf að breyta eða færa yfir á annað stig. Þá þarf maður alltaf auðvitað að fá samþykki yfirmanna.

Þá nefndi viðmælandi 3 að hann hefði mikið sjálfræði en það þurfi samt sem áður að gæta skynsemi í því. Sem má í raun líkja við hugmyndafræði stofnanakenninga líkt og hjá Lowndes (2017, bls. 65) og Peters (2019, bls. 24) sem hafa fjallað um skynsemiskenninguna. Þar er hegðun einstaklinga talin mótuð út frá stefnumótun, lögum og leikreglum sem eru taldar stýra

hegðun og vali einstaklinga sem starfa inn í stofnunum vegna þess að sveitarfélög eru uppbyggð eftir ákveðinni formgerð og þurfa að starfa eftir lögum líkt og sveitarstjórnarlögum og almennum grundvallarreglum sveitarstjórnarréttar (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 163). Viðmælandi 3 greindi frá:

Eg er líka að vinna með nefndum og svo náttúrulega [landshlutasamtök] og [sambandið] þannig að við þú veist, auðvitað eru alltaf einhverjir svona ákveðnir rammar utan um allt. En ég [...] samt er ég bara hérna með ákveðin sveigjanleika til að gera hlutina sjálf. Algjörlega, og það er engin sko á öxlinni á mér sko. Þannig að ég bara vinn, þú veist bara eftir minni bestu vitund.

Flestir viðmælendur voru einnig sammála um að þeir upplifðu mikið traust í starfinu og að vel væri tekið í hugmyndir þeirra og þeir fengju ótrauðir að halda áfram. Þannig segir viðmælandi 6:

ALGJÖRLEGA það er bara rosalega vel tekið þegar ég kem með hugmyndir og bara rosalega vel. Það er bara frábært að það er ekki svona „já frábært gerð þú þetta“ heldur það er miklu meira bara svona hérna „já frábært við skulum gera þetta“.

Þrátt fyrir að fulltrúarnir upplifi ákveðið frelsi og traust til að koma fram sínum skoðunum og vali á verkefnum, þá mátti greina að það sé háð samspili einstaklings og sveitarfélagsins í heild sinni. Þetta er í samræmi við það sem Lowndes (2017, bls. 63) hefur bent á að sé eitt megin stefið í þróun að átt að nýjum-stofnanakenningum. Aftur á móti voru allir viðmælendur sammála um, hvort sem þeir tilheyrðu minna eða stærra sveitarfélagi, það að þeir hefðu fengið tækifæri til að móta og þróa starfið. Starfið væri í raun í sífelldri þróun og hafi umfang þess vaxið. Þetta samræmist því að með vexti velferðarríkisins að verkefni sveitarfélaganna eru alltaf að verða umfangsmeiri og hafa þróast eftir þeim samfélagslegu viðfangsefnum sem blasa við hverju sinni. Viðmælandi 10 nefndi að þetta hafi bara þróast svona smátt og smátt eftir samskiptum og hver þörfin var og viðmælandi 8 komst svona að orði:

Já það hefur verið í sífelldri þróun, eins og bara með að taka inn atvinnu- og ferðamálin líka. Þetta er bara [...] eins og lífandi vera. Þú veist hún er alltaf einhvern veginn að stækka og þróast og taumarnir svona fara meira út í samfélagið. Og ég stundum horfi til baka og ég vildi að ég væri á fyrsta degi núna, af því það er svo mikið að hugsa um. [Yndislega] gaman þú veist, og skemmtilegt en stundum þá bara [púff] svoldið mikið orðið. Hlutirnir eru að þróast og þetta er að verða í svolítið stórri [búbblu].

Niðurstöður benda til að þrátt fyrir að fulltrúarnir upplifi frelsi og hafi fengið að þróa starfið að þá sé það háð því stofnanaumhverfi sem þau starfa í sem í þessu tilfelli er sveitarstjórnarstigið. Þar sem lög og stefnur sveitarfélagsins hafa ákveðið aðhald til að móta

og þróa starfið og sé háð samskiptum einstaklings og stofnunarumgjarðarinnar í heild sinni líkt og nýjar-stofnanakenningar varpa ljósi á (Lowndes, 2017, bls. 63).

### 6.3.2 Fjármagn

Sveitarfélög á Íslandi hafa sjálfstæða tekjustofna líkt og áður hefur verið fjallað um. Gurr og King (1987, bls. 57) hafa bent á að takmarkað fjármagn geti haft áhrif á sjálfstjórn sveitarfélaga en eins ólík að stærð og vegna mismunandi landfræðilegrar staðsetningu þeirra þá er munur á milli tekjustofna einstakra sveitarfélaga. Þegar viðmælendur voru spurðir hvaða þætti þeir teldu stýra verkefnavalínu þá var það fyrsta sem kom upp að verkefnin stýrast af því sem þeim dettur í hug en allir viðmælendur greindu frá því að verkefnin stýrist af því fjármagni sem veitt er út frá fjárhagsáætlun hverju sinni. Aftur á móti tóku viðmælendur samt skýrt fram að þeir hefðu samt svigrúm til að koma sínum hugmyndum að. Viðmælandi 2 greindi frá:

Þá virkar það þannig að alltaf sem sagt á hverju hausti leggur [nefndin] upp einhverja tillögu fyrir sveitarstjórn, fyrir fjárhagsáætlun næsta árs og þar get ég komið mínum hugmyndum að.

Þá var líka tekið fram að fasti kostnaðurinn vægi hlutfallslega hátt eins og rekstur bókasafna sem væri lögbundinn og einnig fastir viðburðir líkt og 17. júní hátíðarhöld. Svona komst viðmælandi 5 að orði:

Við erum náttúrulega bara með fjárhagsáætlun, og það er bara ákveðið fjármagn sem að fer í svona starf. Í þá starfsemi og rekstur og svoleiðis og eitthvað fjármagn sem stýrir því hversu mikið við getum gert.

Þá mátti greina út frá viðtölum að í þeim sveitarfélögum sem að sameining hafi átt sér stað að það væri togstreita hvernig fjármagni væri úthlutað innan þess sveitarfélags. Því væri ákveðinn vandi að passa upp á jaðarbyggðir. Þetta styðst við hugmyndir Gurr og King (1995, bls. 230-231) um lárétta vídd sjálfstjórnar sem snýr að því að sveitarfélög hafi getu til að stjórna sér sjálf án þess að vera heft af félagslegum- og eða efnahagslegum þáttum. Það bendir til að þess að verið sé að reyna að passa upp á lýðræðislegt sjónarhorn og sanngjarna þjónustu við íbúa líkt og Keating (1995, bls. 117) hefur greint frá. Þessi umræða styður einnig við hugmyndir Goldsmith (1995, bls. 229) um að sjálfstjórn sveitarfélaga geti ýtt undir og stuðlað að jákvæðri byggðapróun. Viðmælandi 7 benti á:

Þú veist eins og [sveitarfélag] og [sveitarfélag] það eru jaðarbyggðir og þú veist eru langt frá öllu og maður er svolítið að reyna að passa upp á þau.

Þá greindi viðmælandi 10 frá því að það þyrfti að móða mjög vel úr fjármagninu og það væri mikilvægt að engir hópar yrðu útundan í samfélaginu vegna þess að um ólíka hópa væri um að ræða, nefndi hann að það væri sérstök áhersla á að hafa öflugt menningarstarf fyrir börn. Í umræðunni hér að ofan má því greina að það sé vandi að deila fjármagni. Þetta er í raun andstæða hugmynda Sharpe (1970) um að jöfnuður snúist meira um þátttöku frekar en efnahagslegan eða félagslegan jöfnuð. Niðurstöður benda til þess að fjármagn hafi áhrif á val á verkefnum fulltrúanna og má líkja við áhersluna frá skipulagi stofnanna yfir í reglusetningar líkt og Lowndes (2017, bls. 68) hefur greint frá en þar byggjast stofnanir á ákveðnum formlegum leikreglum og fjárhag sem hefur áhrif á val og höft einstaklinga innan stofnanna.

### 6.3.3 Stjórnsýslan

Íslensku sveitarfélögin flokkast til *monistic* nálgunar, kerfið er byggt upp á ráða- og nefndakerfi og þar hafa sveitarstjórnir formlega mesta valdið (Eva Marín Hlynsdóttir, 2020, bls. 61). Viðmælendur voru allir sammála um að stjórnsýslan sjálf hefði töluverð mikil áhrif á val á verkefnum. Viðmælandi 2 sagði að það stýrist af því hvað stjórnsýslunni dytti í hug á móti því fjármagni sem hann hefði til að vinna verkefnin sem hann hafði frumkvæði að. Svona lýsti hann þessu:

Kannski biður sveitarstjórn mig um að taka að mér verkefni sem kannski tekur allt í einu tvo mánuði eða eitthvað, og þá hægir á öllum öðrum verkefnum, og oft þarf maður að bregðast nokkuð hratt við. Þú veist það er verið að biðja um eitthvað eða þess háttar sem að maður þá bara einmitt leysir og þá leggur maður önnur verkefni til hliðar.

Þessari upplifun viðmælenda má vel líkja við hugmyndir klassískra stofnanakenninga þar hafa stofnanir bein og óbein áhrif á hegðun einstaklinga (Vandenabeele, 2007). Í þessi tilfelli er að sveitarstjórn sem hefur æðsta vald, og stýrir í raun vali og verkefnum einstaklinga með hliðsjón af ákveðinni formgerð, reglum, lögum og stefnu sveitarfélagsins eins og Lowndes (2017, bls. 60) hefur greint frá. Viðmælandi 1 greindi frá því ef hann ætlaði að keyra eitthvað verkefni í gegn að þá þyrfti jafnvel að upplýsa marga aðila inn í stjórnsýslunni og ýta á eftir svörum. Svona komst hann að orði:

Það er [...] bara að við erum í þessum stjórnsýslugeira, að þó svo að ég ætli að hendast í að vinna eitthvað mál hratt, þá þarf ég kannski að bíða eftir svörum frá ráðuneytinu eða frá einhverri annarri stofnun. Þú veist oft einhverjar nefndir sem þurfa að taka eitthvað fyrir til samþykktar eða umfjöllunar og svoleiðis.



Þá spila inn í formlegar reglur inn líkt og lög, en jafnframt ákveðnar óformlegar reglur og gildi samfélagsins og einstaklinga í heild sinni. Þetta styðst við kenningar um þróun í átt að nýjum-stofnanakenningum þar sem ekki er aðeins hægt að horfa á óformlega þætti eins og lög og stefnur vegna þess að óformlegu þættirnir þurfa að vera teknir með í heildarmyndinni og má vel líkja við fjórða þáttinn í átt að þróun nýrra-stofnanakenninga sem snýr að því að áherslan hefur færst yfir í þróun og mótun samfélagslegra gilda (Lowndes, 2017, bls. 69). Svona greindi viðmælandi 8 frá:

Við erum alltaf í grunninn að sjá til þess að við séum að fylgja lögum um skráningu minja og þess háttar. Þannig að að sjálfsögðu stýrir stefnan okkar af því, og svo náttúrulega kemur inn í þessi samskipti við samfélagið og eiginlega verkefni okkar stýrast svolítið í tvennu lagi. Þannig það eru þessi lögbundna, og svo þetta skemmtilega. Þú veist þegar fólk kemur inn heyrðu ég er með geggjaða hugmynd [...] eða ég er með geggjaða sýningu til að sýna í listasalum, og þú veist [fólk] kemur svona inn til okkar bara frá samfélaginu. Þannig það er svona stjórnsýslan og svo er það samfélagið. Það sem stýrir samfélaginu að þá stýrum við því líka.

Dæmin hér á undan styðjast því við hugmyndafræði nýrra-stofnanakenninga að það sé ekki bara hægt að horfa á hvað það er sem einstaklingurinn stýrir og hvað það sé sem stofnunin stýrir. Þarna hefur þróunin verið á þá leið líkt og kemur fram í öðrum þætti Lowndes (2016, bls. 68-69) í átt að nýjum-stofnanakenningum. Þannig sé ekki einungis hægt að líta til formlegra þátta heldur verði að horfa á það út frá víðara sjónarhorni hvernig samspili og hegðun sé háttað á milli stofnana og einstaklinga. Þá styðst þetta einnig við hugmyndafræði um félagslega stofnanahyggju. Þar er sjónum beint á að það þurfi að taka menningarlegt sjónarhorn inn í heildarmyndina enda séu ákvarðanir og val á verkefnum að einhverju leyti mótuð af arfleifð sem tengjast miðlun menningar og hefðum hvers og eins samfélags (Hall og Taylor, 1996).

#### **6.3.4 Pólitík**

Sveitarfélög eru ein af meginstoðum íslenskrar stjórnsýslu og hafa það hlutverk að framkvæma verkefni ríkisins (Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944). Íslenska sveitarstjórnarkerfið samanstendur af hefðbundnu leikmannakerfi þar sem málefni og verkefni beinast mikið að einstökum fulltrúum í ráðunum. Eva Marín Hlynsdóttir (2020, bls. 63) hefur bent á í sínum skrifum að íslenskar sveitarstjórnir eru töluvert minni ef borið er saman við norrænar sveitarstjórnir. Gunnar Helgi Kristinsson (2014, bls. 127) hefur jafnframt bent á að stjórnsýsla íslenska kerfisins sé fremur veik vegna smæðar og pólitíkin hafi í raun

mikið vægi. Upplifun viðmælanda var mismunandi þegar spurt var hvort pólitíkin hafi áhrif á val verkefna. Viðmælandi 1 sem tilheyrir sveitarfélagi undir 4.999 íbúa nefndi hins vegar að hann teldi ekki svo vera þar sem síðustu kjörtímabil hafa verið persónukjör.

Nei við [...] búum við það hérna í [sveitarfélaginu] að síðustu tvö kjörtímabil hafa verið persónukjör, og þú veist að þá er þetta rosalega mikið þannig að bara hver og einn sem er kjörinn getur leitað til mín. En þeir geta samt ekki lagt fyrir mig að ég eigi að koma einhverju máli sérstaklega áfram. Þú veist, allt svoleiðis þarf bara að fara í gegnum stjórnsýsluna annað hvort í gegnum sveitarstjórn, byggðarráð eða nefndirnar.

Þá greindu aðrir viðmælendur frá því að það væri pólitísk ákvörðun um hvaða stefna sé tekin varðandi hin og þessi verkefni og að í raun hafi pólitíkin áhrif og samræmist hugmyndum Gunnars Helga Kristinssonar (2014, bls. 127). Þá töldu einnig þeir viðmælendur sem höfðu ekki áður starfað í stjórnsýslunni pólitíkina hafa mikið vægi. Viðmælandi 6 greindi frá:

Já vissulega og þetta er í fyrsta skipti sem að ég vinn fyrir sem sagt sveitarfélag, fyrir ríkið í rauninni og mér fannst rosalega skrýtið einmitt af því þegar ég var á [...] og á [...] að þá gat ég bara komið með hugmyndir og bara framkvæmt þær [...] hérna, já það er öðruvísi.

Þá nefndi viðmælandi 4 að helsta hindrunin í starfinu væri ákveðinn íbúarígur sem væri eftirlegukind af sameiningunni. Aftur á móti upplifði viðmælandi 10 pólitíkina sem bæði kosti og galla í starfinu. Það jákvæða væri aðhaldið frá stjórnsýslunni en gæti líka verið ákveðin hindrun til dæmis ef hún kæmi inn með hugmynd og pólitíkin væri ekki við sama borð. Þetta samræmist hugmyndafræði um lárétta vídd sjálfstjórnar Gurr og King (1987, bls. 57) um að aðgerðir pólitískra hópa geta komið í veg fyrir staðbundna ákvarðanatöku.

Umræðan hér að ofan samræmist einnig hugmyndum Lowndes (2016, bls. 63) um að það verði að horfa á samspil einstaklinga og stofnana í heild sinni. Styðst það einnig við áherslubreytingu í átt að nýjum-stofnanakenningum um að stofnanir séu ekki sjálfstæðar einingar heldur séu þær séu tengdar og samofnar (Lowndes, 2017, bls. 70).

#### **6.4 Stefnumótun**

Hall og Taylor (1996) hafa bent á að aðal stefið í hverri stofnanakenningu snúist um það hvernig stofnanir hafi áhrif á hegðun einstaklinga. Í umfjöllun sinni gera þeir grein fyrir reikniaðferðinni. Þeir sem aðhylltust þá hugmyndafræði benda á stofnanir hafi fyrst og fremst áhrif á val einstaklinga með stefnumótun, lögum og aðhaldi sem hefur áhrif á framtíðar ákvarðanatökur einstaklinga. Í ljós kemur við gagnagreiningu viðtalanna að starfssvið

fulltrúanna er að einhverju leyti mótað af stefnu sveitarfélaganna og samfélagsins í heild sinni.

Viðmælandi 1 komst svona að orði:

Fyrir nokkrum árum var sem sagt unnið svona af íbúum í svona stórri vinnustofu, svona stefna sveitarfélagsins um hvaða verkefni það ætti að vinna á næstu árum. Við erum búnir að vera að vinna eftir því. Þú veist eitt af þeirri stefnu var meðal annars að ráða í starfið mitt.

Þessi umræða hér að ofan bendir til þess að stefnumótun geti haft áhrif áhrif á framtíðarákvarðanir einstaklinga í stofnunum og styður þetta við kenningar Hall og Taylor (1996). Af tíu sveitarfélögum eru fjögur þeirra með menningarstefnu og eru það sveitarfélög sem er með yfir 4.999 íbúa. Þá benda niðurstöður einnig á að ferðamálastefnur séu aðeins að finna í stærstu sveitarfélögum en nefnt var í sveitarfélagi í flokki tvö með um 1.000-1.999 íbúa að væri verið að vinna að menningarstefnu og ferðamálastefnu. Þetta bendir til þess að stærri einingar séu líklegri til að hafa meira bolmagn líkt og Grétar Þór Eypórsson (2014) hefur fjallað um í sínum skrifum. Þrátt fyrir að nokkur sveitarfélög væru með menningarstefnu þá nefndu allir viðmælendur að það væri kominn tími á að endurskoða stefnuna. Svona greindi viðmælandi 4 frá:

Við höfum verið í nokkur ár að að reyna að endurskrifa menningarstefnuna af því að það kom í ljós þegar ég byrjaði hérna að menningarstefnan var í rauninni engin stefna. Var eiginlega svona meira fyrirheit um að vilja gera eitthvað. En engar leiðir sko útlistaðar í því hvað ætti að gera þá til þess að uppfylla það.

Viðmælandi 2 nefndi að það væri menningarstefna sem hann ynni eftir en benti á að pólitíkin mætti tileinka sér það betur á meðan viðmælandi 8 taldi það vera jákvætt aðhald að til væri menningarstefna sem hægt væri að fylgja eftir. Aðrir viðmælendur sem ekki voru með tilgreinda menningarstefnu nefndu að þeir ynnu bara eftir stefnu sveitarfélagsins og svo væri unnið eftir menningarstefnum í gegnum landshlutasamtök sveitarfélaganna. Þetta styður einnig við við hugmyndir Grétars Þórs Eypórssonar (2014) um bolmagn sveitarfélaga til að leysa staðbundin verkefni og ýta samfélaginu í átt að þróun þar sem minni sveitarfélögin þurfa að reiða sig meir og meir á samstarf til að útfæra verkefni sem eru á þeirra höndum. Niðurstöður benda því til þess að stefnumótun sveitarfélaganna hafi áhrif á framtíðarákvörðun einstaklinga í stofnunum og stýri hegðun og gildum einstaklinganna líkt og Hall og Taylor (1996) hafa greint frá.

#### 6.4.1 Samvinna

Aukin áhersla hefur verið að færast frá *government* og yfir í hugtakið *governance*. Hugtakið *government* vísar til formlegra stofnana innan stjórnsýslunnar þar byggist ákvarðanatöku á stjórnsýslulegu og lagalegu umhverfi þar sem fjármagn er nýtt á ábyrgan og lögmætan hátt. *Governance* felst aftur á móti í því að stjórnvöld semji sín á milli við aðrar opinberar stofnanir, sjálfseignarstofnanir og/eða fyrirtæki í einkageiranum. Þessi hugmyndafræði er í raun að víkka tengslanetið til að ná tilteknum árangri þegar sjónarhorn fleiri koma við sögu þegar um ákvarðanatöku er um að ræða (Hambleton, 2005, bls. 194). Þetta á líka við þar sem mörg minni sveitarfélög hafa ekki bolmagn til að sinna þeim verkefnum sem þeim er ætlað að sinna. Þetta styður við umfjöllun Lowndes (2017, bls. 67-70) um að óformlegir þættir líkt og samskipti og ákvörðunartöku á milli stofnana eða stjórnsýslunnar séu ekki síður mikilvægir. En í nýjum-stofnanakenningum er horft á kerfið sem margar skilgreindar einingar sem hluta af heildarkerfinu.

Í gildandi sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 hafa sveitarfélögin heimild til að stofna byggðasamlag í þeim tilfellum sem þau geta ekki risið undir verkefnum, líkt og grunnskóla og leikskóla, en það getur líka átt við önnur málefni eins og menningarmál (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 272). Við gagnagreiningu, eins og áður hefur komið í ljós, sést að mörg minni sveitarfélög sem eru ekki með starfandi menningar- og ferðamálafulltrúa nýta sér byggðasamlög og/eða landshlutasamtök sveitarfélaga.

Þróunin hefur verið á þá leið að staðbundin stjórnvöld reiði sig í auknum mælum á tengslanet og stefnumótunarvinnu í samstarfi við einkaaðila og aðrar opinberar stofnanir til þess að geta veitt þá þjónustu sem þeim er falin (Lowndes og Wilson, 2003). Í viðtölunum var það áberandi að samstarf og samvinna á milli landshluta og nærliggjandi sveitarfélaga er hluti af starfi fulltrúanna, hvort sem þeir eru staðsettir á landsbyggðinni eða höfuðborgarsvæðinu. Þá nefndu allir viðmælendurnir að þeir væru að vinna verkefni í samvinnu við markaðsstofur, landshlutasamtök sveitarfélaganna og Samband íslenskra sveitarfélaga og töldu viðmælendur það jákvætt að samvinnan væri alltaf að verða meiri. Svona lýsti viðmælandi 3 samstarfinu:

Við erum [...] í mjög miklu samstarfi við [markaðsstofu] já það er svona þeir sem starfa hvað mest með okkur og þau eru með okkur í mörgum verkefnum líka.

Það sem er einkennandi fyrir sveitarfélög er að þau eru staðbundin og afmörkuð við tiltekin landfræðileg umdæmi innan ríkisins (Trausti Fannar Valsson, 2014, bls. 27). Við

greiningu viðtalanna mátti hins vegar greina að landfræðileg mörk sveitarfélaganna eru að verða óljósari. Svona greindi viðmælandi 5 frá:

Þarna [...] fólk getur, þú veist búið á einum stað og unnið í einu sveitarfélagi. Þannig þú veist þetta það hefur verið, já þetta hefur í raun bara undanförunum árum verið að öll þessi samvinna og samstarf verið að aukast bara enn meira og á bara mjög jákvæðan hátt.

Nokkrir viðmælenda nefndu í tengslum við ferðaþjónustu að ferðamenn eru ekki að spá hvar þessi mörk liggja og að þeir horfi bara á eitt svæði. Svona greindi viðmælandi 4 frá:

Þú veist að ferðamaðurinn er ekkert að horfa á þetta. Þeir eru ekkert að horfa á þarna liggur [sveitarfélagið] og svo hinum megin við fjörðinn er komið eitthvað annað sveitarfélag. Þannig það eru líka þessi mörk, bara hversu langt ég á að fara í verkefni og kynningar og maður fer alltaf og teygir sig alltaf aðeins lengra.

Þá benda niðurstöður til að áhersla sveitarfélaganna til málaflokksins geti verið afar ólík á milli sveitarfélaga og landsvæða og þar mátti einnig greina að menning samfélagsins, stefnur, hefðir og arfur úr fortíðinni hafi áhrif. Þetta styður við umfjöllunina um vegartrygð um að ákvarðanir úr fortíðinni geti haft áhrif á framtíðarval (Hall og Taylor, 1996). Því er það ljóst, líkt og Peters (2019, bls. 13) bendir á að það sé í raun ekki hægt að skilja stofnanir samtímans án þess að skilja sögulegar rætur þeirra enda eiga sveitarfélög á Íslandi sér langa sögu og hafa gegnt mikilvægu lýðræðishlutverki í gegnum tíðina (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.-a). Einnig má velta fyrir sér út frá umræðunni hér að ofan út frá hugmyndum Ryan og Woods (2017, bls. 3) um þrjú meginsjónarmið sem snúa að valddreifingu, það er að segja út frá sögulegu- og menningarlegu sjónarmiði, hugmyndinni um lýðræðislega nánd og þátttöku almennings og út frá hagrænu sjónarmiði. En þessir þættir hafa verið megin röksemdafærslan í sameiningar orðræðunni á undanförunum árum.

#### **6.4.2 Byggðaáætlun**

Byggðaáætlun er stefnumótandi áætlun ríkisins í byggðamálum sem gefin er út af Byggðastofnun. Í byggðaáætlun 2018-2024 er markmiðið að stuðla að betri lífskjörum íbúa, að jöfnum tækifærum allra landsmanna í atvinnumálum, þjónustu og stuðla að betri lífskjörum. Í byggðaáætlun er lögð áhersla á sjálfbæra þróun, sveitarfélög eru hvött til að styrkja rekstur safna og sýninga og eins er lögð áhersla á list fyrir alla og að gera sér grein fyrir að menningarfulltrúar séu dæmi um samstarfsaðila. Þegar rýnt er í byggðaáætlun og hún borin saman við greiningu viðtalanna og hlutverk fulltrúanna þá má sjá margt í þeirra störfum sem fellur vel að markmiðum byggðaáætlana. Einn viðmælandi í minna sveitarfélagi nefndi að

sveitarfélagið væri um þessar mundir að ganga í verkefnið *Brothættar byggðir* í samstarfi við Byggðastofnun. Þá mátti greina að starfið fæli einnig í sér að nýta menningarminjar og þá sögu sem hvert svæði býr yfir með tilliti til verndunar náttúru og sjálfbærrar ferðaþjónustu sem styðst við markmið byggðaáætlunar 2018-2024. Viðmælandi 5 greindi frá:

Á sama tíma skiptir það máli upp á bara söguna. Þú veist það er svo ofboðslega mikil saga hérna. Það er svo mikið af fornminjum, það eru allskonar stígar [...] og má gera miklu hærra undir höfði. Ekki bara fyrir einhverja utanaðkomandi heldur ekki síst fyrir þá sem búa hérna, og líka bara kynslóðirnar að læra meira og fræðast. Þannig að [...] það er allt ferðamál. Þannig að fyrir mér eru sko ferðamál ekki bara að fá einhverja útlenska ferðamenn hingað, heldur bara síður, það er miklu frekar bara fyrir íbúa. Að það sé þetta samspil náttúru og íbúa. Og að fólk geti kynnst sögunni og notið náttúrunnar, en séu ekki farandi út og suður.

Þá mátti greina að í flestum sveitarfélögum væri áhersla á list fyrir alla sem er eitt af markmiðum í byggðaáætlun. Viðmælandi 10 komst svona að orði:

Helstu verkefni mín eru að standa fyrir fjölbreyttum viðburðum fyrir fjölbreyttan hóp af fólki og þá er ég að tala um að passa upp á öll skólastig, bæði leikskóla og grunnskólastig. Að allir þessir hópar, fái sem sagt tækifæri til þess að koma á einhverja menningarviðburði.

Umræðan hér að ofan styður því vel að markmiðinu *list fyrir alla* í byggðaáætlun 2018-2024 að allir árgangar í grunnskólum fái að njóta fjölbreyttra listviðburða óháð búsetu og efnahag. Annað sem mátti greina er að sveitarfélögin eru að styrkja rekstur safna og setra. Svona greindi viðmælandi 8 frá:

Þá er [nafn] með svona skemmtilegt húsnæði, þar sem hún er að halda menningarviðburði og við reynum alltaf að styðja við bakið á henni og setja einhvern pening í eitthvað. Þannig að hún [svona] er okkar framlenging þótt að við vinnum ekkert saman.

Í byggðaáætlun 2018-2024 er lögð áhersla á að þróa og móta menningarmiðstöðvar og eru tveir af tíu viðmælendum með starfsstöð inni í menningarmiðstöð. Þá mátti greina að flestir viðmælenda voru að vinna að sameiginlegu verkefni í samstarfi við landshlutasamtökum að samræmdri stefnumótun heildstætt fyrir hvert og eitt landsvæði og styður það vel við markmiðin í byggðaáætlun. Viðmælandi 1 sagði:

Það voru fulltrúar úr öllum sveitarfélögum á [landsvæðinu] og við vinnum alveg svona í takt við það og svo [notla] byggðaáætlun fyrir svæðið.

Þegar viðmælendur voru spurðir hvort þær væru að vinna eftir markmiðum byggðaáætlana greindi viðmælandi 1 einnig frá þessu:

Já [..] því að sko þegar við förum af stað með einhver verkefni þá þurfum við alltaf, ef að við ætlum að síðan að sækja um, þú veist styrk eða aðstoða eða annað að þá þurfum við að geta rökstutt það að þetta eigi heima inn í þá stefnu sem maður er að vinna eftir.

Í niðurstöðum viðtalanna er það tilfellið að margir virtust ekki þekkja markmið byggðaáætlana hvort sem þeir tilheyrðu sveitarfélagi á landsbyggðinni eða höfuðborgarsvæðinu. Þegar höfundur útskýrði að þetta væri nátengt sóknaráætlun að þá virtust þeir tengja betur enda eru sóknaráætlanir og byggðaáætlun samtvinnaðar (Stjórnarráð Íslands: Innviðaráðuneytið, e.d.-b). Þá bentu nokkrir viðmælendur á að þeir væru alveg að vinna eftir henni þótt hún væri ekki alltaf upp á borði. Flestir viðmælandanna sögðust aftur á móti þurfa að skoða byggðaáætlun betur. Svona komst viðmælandi 2 að orði:

Já ég hlakka bara til að kíkja á [áætlunina]. Af því sko ég verð að viðurkenna að ég vissi ekki einu sinni að þetta væri til.

Leynt og ljóst eru fulltrúarnir að vinna að einhverju marki og starfa eftir markmiðum byggðaáætlana 2018-2024 í störfum sínum og verkefnum. Flestir viðmælandanna tengdu verkefnin beint við sóknaráætlun landshlutanna þar sem markmiðin eru nátengd.

#### **6.4.3 Málaflokkur menningar- og ferðapjónustu**

Ferðapjónusta hefur vaxið hratt á undanförunum árum, ef litið er framhjá Covid árunum, og var til að mynda orðin stærsta atvinnugreinin á Íslandi árið 2019 sem hlutfall af landsframleiðslu (Hagstofa Íslands, 2021c). Í úttekt sem Byggðastofnun gaf út árið 2020 kom í ljóst að atvinnugreinin er alltaf að verða mikilvægari tekjugrunnur sveitarfélaga (Byggðastofnun, 2020). Viðmælendur upplifðu að það hafi átt sér stað ákveðin þrenging vegna heimsfaraldursins og í einstaka sveitarfélögum ákveðin skerðing. Þá upplifðu viðmælendur að lögbundu verkefnin hafi haft forgang í því árferði sem verið hefur og höfðu nokkrir viðmælendur áhyggjur af að sveitarfélögin yrðu ekki tilbúin þegar ferðapjónustan tæki við sér. Svona greindi viðmælandi 9 frá:

En samt sem áður [..] er verið að reyna að hlúa að menningunni eins og hægt er. Og auðvitað hefði ég gjarnan viljað að það hefði verið hlúað betur að ferðapjónustunni. Þannig ég hefði gjarnan viljað sjá vægi hennar stærra. En svo aftur skiljanlegt að í Covidinu er þetta auðvitað búið að vera svolítið sérstakt ástand. Já þannig að þetta er þínu skritið ástand, og svo veit maður ekki hvað gerist núna þegar þetta er allt að opnast. Að þá er maður svolítið hræddur um að við séum ekki tilbúin.

Þegar viðmælendur voru spurðir hvort þeir teldu að málaflokkur menningar- og ferðapjónustu hafi fengið nægilegt vægi voru viðmælendur sammála um að þeim fannst því

ábótavant. Þrátt fyrir að ferðaþjónusta sé orðin ein af stærsta atvinnugrein landsins nefndi viðmælandi 4 að það væri þó alltaf í umræðunni þar sem ferðaþjónustan er að verða einn af stærstu þáttum sem skapa tekjur inn í sveitarfélagið fyrir utan skatttekjur íbúa. Hann nefndi að það vantaði hugmyndafræðina í þá sem stjórnna eins og bæjarráð og bæjarstjórn að þetta væri raunveruleg tekjuöflun. Viðmælandi 4 sagði:

Sko [...] nei það er alltaf svolítið umræða inn á borðinu. Einmitt varðandi það að [...] þessu stærstu þættir sem er að skapa tekjur inn í sveitarfélaginu, fyrir utan auðvitað skatttekjur íbúa. Að þá eins og ferðaþjónustan [...] það vantar svolítið þessa hugmyndafræði í þá sem stjórnna eins og bæjarráð og bæjarstjórn að þetta sé raunveruleg tekjuöflun. Og menningarmálin eins og alltaf allstaðar eru líka svona málaflokkur sem að fær ekki nægilega athygli.

Viðmælandi 6 á landsbyggðinni nefndi að einkafyrirtæki innan sveitarfélagsins hafi hamlandi áhrif á að hægt væri að byggja upp ferðaþjónustu þar sem fyrirtækið hefði í raun mikil völd og yfirráð yfir húsnæði í sveitarfélaginu. Því má greina að hagsmunahópar geti haft áhrif á ákvarðanatöku innan sveitarfélagsins líkt og Gurr og King (1987, bls. 57) hafa bent á. Þá voru viðmælendur sammála um að menningarmálin fái ekki nægilegan hljómgrunn og það sæist svart á hvítu við gerð fjárhagsáætlunar á hverju ári að þegar bæjarráð ákveður það fjármagn sem á að setja í málaflokkinn að þá væri hann alltaf af skornum skammti. Viðmælandi 1, sem tilheyrir sveitarfélagi undir 4.999 íbúa, nefndi að þau væru þess eðlis að þeim fylgir meiri kostnaður en afkoma og byggjast því meðal annars á að sækja um einhverja styrki og fá mótframlög.

Af þeim málalið, þú veist ef þú ert að vinna í atvinnumálum þá ertu kannski að vinna við að skapa einhver störf, eða fá einhver verkefni inn sem er að [...] koma með einhverja innspýtingu eða fjármagn eða annað. En bara menningarmálin þetta eru oftast lang oftast byggt upp á því að þú verður að vera að sækja um einhverja styrki og fá mótframlög.

Viðmælendur voru mjög meðvitaðir um að málaflokkurinn fengi ekki jafn mikið vægi og lögbundin hlutverk og verkefni sveitarfélaganna. Svona komst viðmælandi 5 að orði:

En þú veist þegar það fara kannski einhver 60% af fjármagni í fjárhagsáætlun, bæði sem fara í svona skóla og velferðarmálin. Þú veist að þá er 40% eftir í alls konar skipulag eða skipulagsmál, og í [...] íþrótt- og tómsundur og rekstur á allskonar. Þannig þetta verður bara svona já, kannski að menningarmálin sem slík að það sé kannski svona 2%- 3% af heildar fjárhagsáætluninni ársins fyrir [sveitarfélagið]. Og við erum ekkert Reykjavík eða Kópavogur, þú veist sem er með bæði náttúrulega mjög mikið fjármagn og allskonar stofnanir og fullt af fólki og alls konar. Þú veist þannig þetta er [...] allt rosalega á smáum skala.



Viðmælandi 8 nefndi að menningarmálin fái ekki svo mikinn hljómgrunn vegna þess að sveitarfélög eru ekki skyldug til að sinna þessum málaflokki þar sem áherslan væri á lögbundnu verkefni. Svona lýsti hann því:

Menningarmálin ekki svo mikið, út af því að það er náttúrulega [...] við erum bara skyldug að halda úti [...] og bókasafninu. Allt annað er bara ákvörðun sveitarfélagsins að reka, þannig að það er [...] mér líður stundum svolítið eins og við erum tannhjól. Sko þú veist og það er hérna íþróttahúsið og svo kemur skólinn og svo sundlaugin og svo leikskólinn og elliheimili og viðgerðir og [...] það er komið að einhverjum menningarmálum og þá bara [oh] skólinn aftur. Og að þá er bara [popað] yfir okkur út af því við erum ekki, þau eru ekki skyldug að reka þetta.

Viðmælandi 5 var sammála að áherslan væri á lögbundin verkefni sveitarfélaganna og menningarmálin fengju ekki svo mikið vægi. Svona greindi hann frá:

Eins og þú vafalaust þekkir, þó þú sért ekki að [fókusera] á þennan hluta að þá eru [...] í sveitarfélögum alltaf þessi grunnþjónusta sem er lyklatríðið. Lögbundnu verkefni þar sem eru bara eins og þarna velferðarþjónustan öll og þú veist fatlaðir og eldri borgarar og fjölskyldurnar og skólamálin og leikskólinn og allt þetta. Sem eru þarna öll þessi lögbundnu verkefni sem að sveitarfélagið þarf að sinna, og þar fara fjármunirnir inn. Þar er mesta umsýslan og annað og svo kemur annað eins og hjá okkur að þá eru til dæmis menningarmálin þú veist, þó að það er lögbundin þjónusta að vera með bókasafn. Þannig að það fellur undir menningarmálin og þar er náttúrulega bara eins og fjármagn og annað, að megnið að því fjármagni sem er áætlað í menningarmálin að það er í raun reksturinn og starfsmannahald allt á bókasafninu.

Þá mátti einnig greina í viðtölunum að það væru skiptar skoðanir bæjarbúa um hvað ætti að setja mikið fjármagn í málaflokkinn og þeir sem væru ósáttastir hversu lítil áhersla væri lögð á málaflokkinn og væru að bera sig saman við sveitarfélag af allt annarri stærðargráðu. Ljóst er að sveitarfélögin eru ólík eftir stærð og hafa mismunandi bolmagn til að sinna verkefnum. Einnig mátti greina að það sé vilji íbúa að fá sanngjarna þjónustu sem styður við kenningu Keating (1995, bls. 117) um að stærri einingar hafi meira bolmagn til að veita betri og hagkvæmari og skilvirkari þjónustu. Svona komst viðmælandi 5 að orði:

Eins og bara Reykjavíkurborg með bara heila Höfuðborgarstofu og með fullt af fólki og rísa stórt upplýsingartækni, þú veist eða Kópavogur með alveg gríðarlega mikið bolmagn og fjármagn.

Þá bentu viðmælendur sem nýlega höfðu verið ráðnir inn í starfið að vægið væri að breytast með tilkomu ráðningar þeirra og það væri vilji sveitarstjórna að málaflokkurinn fengi meira vægi og væri ekki lengur litið á sem gæluverkefni eins og viðmælandi 10 benti á. Þegar viðmælendur voru spurðir hvort þeir teldu stöðu menningar- og ferðamálafulltrúa gegna

mikilvægu hlutverki fyrir sveitarfélög á Íslandi voru allir viðmælendur sammála að svo væri. Þá nefndu flestir viðmælendanna að það skipti höfuð máli að vera sýnilegir og virkir í samskiptum svo að íbúar, fyrirtæki og listamenn gætu leitað til þeirra og komið sínum hugmyndum áfram. Þá upplifðu þeir líka að málaflokkurinn sé að verða stærri hluti af samfélaginu og fólk sé að verða upplýstara um hvað menning og ferðaþjónusta gegnir mikilvægu hlutverki. Svona lýsti viðmælandi 3 þessu:

Já mér finnst það MJÖG og það er alltaf bara að verða, ég held að sé að verða stærri og stærri hluti af lífinu bara. Þú veist menningar- og ferðamál, þú veist það er bara alltaf að stækka.

Því væri mikilvægt að hafa starfsmann inni í stjórnsýslunni sem tengilið við menninguna og ferðaþjónustuna. Á meðan viðmælandi 8 nefndi að þetta væri sérstaklega mikilvæg staða fyrir sveitarfélögin út á landi og greindi frá að þau væru að keppast um ferðamanninn bæði innlandan og erlendan. Viðmælandi 6 hafði orð á því að þetta væri svo mikilvægt vegna þess að fyrirtækin í sveitarfélaginu séu farin að stóla á ferðaþjónustu og því væri mikilvægt að fá ferðamenn á svæðið. Svona greindi hann frá:

Mér finnst það, já af því þetta bara, þú veist það eru fyrirtæki sem treysta á ferðaþjónustu til dæmis bara veitingastaðir eða hótelin eða slíkt. Þannig að það er auðvitað mikilvægt að fá fólk á svæðið. En svo líka má ekki gleyma að þetta er rosalega mikilvægt fyrir íbúanna.

Þá nefndu nokkrir viðmælendur að staðan væri þess eðlis að það mætti alls ekki leggja hana niður. Aftur á móti var upplifun viðmælenda ólík og nefndi einn að þetta mótaðist í raun af sveitarfélaginu og samfélaginu í heild sinni. Viðmælandi 6 tók sem dæmi ef fólk úr samfélaginu myndi hætta að mæta á viðburði sem hann væri að bjóða upp á væri í raun mjög auðvelt að fella niður hans starf. Svona komst hann að orði:

Já þetta er nefnilega rosalega skemmtileg vinna, og einmitt þú veist varðandi mína stöðu hún kemur rosalega mikið frá sveitarfélaginu, eða þú veist fólkinu meina ég, þú veist ef fólk myndi hætta að mæta í félagsstarfið eða að hætta að nýta [viðburði] eða eitthvað slíkt að þá væri rosalega auðvelt að fella mína stöðu niður. Og að sama skapi, ég meina ef að menningar- og ferðamálum er ekki gert hátt undir höfði að þá líka aftur, að þá er rosalega auðvelt að fella niður stöðuna.

Umræðan hér á undan styður við kenningar um að skynsamlegt val sé í raun félagslega mótað, vegna þess að ákveðin viðmið, menning og gildi samfélagsins hafi áhrif á framtíðar ákvarðanatöku í stofnunum (Hall og Taylor, 1996). Aðrir viðmælendur nefndu að það vantaði

nýsköpunarhugsjónina í marga. Þetta varpar fram ákveðnum vangaveltum um kenninguna um sjálfstjórn sveitarfélaga sem er talin vera mikilvægur þáttur í nýsköpun og geti stuðlað að jákvæðri byggðapróun (Goldsmith, 1995, bls. 229).

## 7 Lokaorð

Ljóst er að sveitarfélög á Íslandi eru ólík eftir stærð og landfræðilegri staðsetningu. Þrátt fyrir það ber þeim skylda að sinna lögbundnum verkefnum sem þeim eru falin af ríkisvaldinu. Þá eru ólögbundnu verkefni ekki síður áhugaverð enda hafa sveitarfélög gott svigrúm til að útfæra sín málefni varðandi verkefni sem snúa að hag og velferð íbúa. Sveitarfélög eru staðbundið stjórnsýslustig og sjálfstæði þeirra er verndað í Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og hafa sjálfstæða tekjustofna. Þá hefur þróunin verið á þá leið að verkefni sveitarfélaganna er alltaf að verða umfangsmeiri. Ferðaþjónusta er orðin ein stærsta atvinnugrein landsins og liggur það augum uppi að atvinnugreinin er að verða mikilvægur tekjuskattsgrunnur fyrir mörg sveitarfélög og getur haft jákvæð áhrif á byggðaðróun í landinu.

Því var áhugavert að kanna hversu algeng ráðning menningar- og ferðamálafulltrúanna er í sveitarfélögum á Íslandi og hver séu þeirra helstu verkefni og hlutverk í stjórnsýslueiningunni. Fyrri rannsóknarspurningin hljóðaði svona: *Hversu almenn er ráðning menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi?* Niðurstöður rannsóknarinnar sýna að af 69 sveitarfélögum á Íslandi er tæplega helmingur þeirra, eða 28 sveitarfélög, með tilgreinda fulltrúa til að sinna málaflokknum. Þá sýna niðurstöður að hlutfallslega flestir fulltrúarnir eru á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum. Í öðrum landshlutum benda niðurstöður til þess að aðeins stærstu sveitarfélögin í hverjum landshluta hafi bolmagn til að ráða starfsmann til að sinna málaflokknum þó einhverjar undantekningar séu á því. Allra minnstu sveitarfélögin, undir 500 íbúum, virðast því reiða sig á byggðasamlög og/eða nýta sér samstarf við landshlutasamtök eða markaðsstofur. Þá kom einnig í ljós að þrátt fyrir að sveitarfélögin hafi ekki ráðið menningar- og ferðamálafulltrúa að þá geti málaflokkurinn fallið í hendur annarra starfsmanna eða sviða líkt og fjármála/stjórnsýslusvið eða samskipta- og þjónustusvið. Þá sýna niðurstöður rannsóknarinnar að helmingi fleiri konur eru starfandi menningar- og ferðamálafulltrúar en karlar ef borin eru saman kynjahlutföll fulltrúanna.

Helstu niðurstöður sýna einnig að starfssvið fulltrúanna sem sinna málaflokknum er afar fjölbreytt. Fulltrúarnir upplifa mikið sjálfræði og traust í starfi og hafa svigrúm til að koma sínum verkefnum og hugmyndum áfram. Þrátt fyrir það benda niðurstöður til að þrátt fyrir að einstaklingar hafi ákveðnar langanir og óskir þá stýrist starfið af formgerð og uppbyggingu sveitarfélagsins. Þar eru fjármagn, pólitik og stjórnsýslan samofnir þættir og eru fulltrúarnir hluti af þeirri heildarmynd eins og nýjar-stofnanakenningar gera ráð fyrir.

Seinni rannsóknarspurningin hljóðaði svona: *Hver eru helstu hlutverk og verkefni menningar-og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi?* Í ljós kemur að helsta hlutverk fulltrúanna er að verða tengiliður íbúa, fyrirtækja og listafólks inn í stjórnsýsluna. Helstu verkefni fulltrúanna eru kynningarmál, að efla menningu í samfélaginu, miðlun upplýsinga, ráðgjöf, stefnumótunarvinna í tengslum við menningar, atvinnu- og ferðamál, þróunarvinna, viðburðastjórnun, samstarf, úthlutun styrkja og samvinna við nefndir sveitarfélagsins. Þrátt fyrir að starfsheiti fulltrúanna séu ólík benda niðurstöður til að starfið falli að einhverju leyti undir verkefnastjórnun. Niðurstöður sýna einnig að þrátt fyrir að verkefnasvið fulltrúanna sé í grunninn líkt á milli sveitarfélaga þá geta áherslurnar verið mjög ólíkar eftir stærð- og landfræðilegri staðsetningu þeirra. Þar fái fulltrúar minnstu sveitarfélaganna útdelt afar fjölbreyttum verkefnum sem falla jafnvel í sumum tilfellum undir lögbundin hlutverk sveitarfélagsins. Þá benda niðurstöður á að stærri sveitarfélögin séu með einfaldari starfstitla líkt og *menningarfulltrúi* eða *ferðamálafulltrúi*. Einnig mátti greina að í stærstu sveitarfélögum sé starfssviðið afmarkaðra við málaflokkinn menningarmál- og ferðaþjónustu.

Það kom ekki á óvart að menningarmál fái ekki mikið vægi í sveitarfélögum ef borið er saman við lögbundin verkefni sveitarfélaganna þar sem takmarkað fjármagn virðist spila stóran þátt, þar sem lögbundnu verkefni hafi forgang. Þá benda niðurstöður á að starf menningar- og ferðamálafulltrúa sé ekki eins formlegt og önnur störf í stjórnsýslueiningunni og lýstu viðmælendur starfinu sem skemmtilega hluta stjórnsýslunnar.

Þá kom í ljós, líkt og sögulega stofnunarkenningin gengur út á, að hefðir, menningarlegar rætur, saga og atvinnuhættir hvers samfélags virðist hafa áhrif á verkefni fulltrúanna. Einnig mátti greina að í mörgum sveitarfélögum ríki ákveðin vegartryggð sem hefur áhrif á framtíðarákvarðanir fulltrúanna. Niðurstöður benda einnig til þess að menningar- og ferðamálafulltrúar gegna mikilvægu starfi við að efla menningu í samfélögum og það sé mikilvægur þáttur til að ferðaþjónusta geti dafnað þar sem menning og ferðaþjónusta eru samofin í starfi sveitarfélaganna. Þá virðist starf fulltrúanna eiga mikilvægan þátt í að efla menningu í landinu og auka samvinnu landshlutanna í gegnum landshlutasamtökin með sameiginlegri stefnumótun svæðanna í heild sinni þar sem landfræðileg mörk sveitarfélaganna virðast alltaf verða óljósari og samvinna og tengslanet eru farin að gegna stærra hlutverki.

Niðurstöður varpa einnig ljósi á hversu nýleg staða menningar- og ferðamálafulltrúa er hjá mörgum sveitarfélögum. Þar sem að af tíu sveitarfélögum er staðan ný eða nýleg í fimm sveitarfélögum. Því benda niðurstöður til að það sé vilji sveitarstjórna að auka vægi málaflokksins. Áhugavert verður að fylgjast með þróun á starfssviði fulltrúanna og hvort fleiri sveitarfélög ráði menningar- og ferðamálafulltrúa á komandi árum. Þannig varpar rannsóknin ákveðnu ljósi á núverandi stöðu en takmarkanir rannsóknarinnar snúa fyrst og fremst að því hversu lítið úrtakið var en aðeins voru tekin 10 viðtöl við viðmælendur sem sinna málaflökkum og landsvæðin Suðurnes og Norðurland vestra voru ekki tekin með í þessari rannsókn.

Frekari rannsóknir á þessu sviði gætu falist í því að kanna hvaða upplifun, væntingar og óskir íbúa, fyrirtækja og listafólks hafi að segja um starf og hlutverk menningar- og ferðamálafulltrúa sveitarfélaga á Íslandi. Þetta gæti verið áhugaverð viðbót við þá rannsókn sem hér hefur verið sett fram.

## Heimildaskrá

- Austurbrú. (e.d.). *Sveitarfélög á Austurlandi*. <https://austurbru.is/ssa/sveitarfelog-a-austurlandi/>
- Blaikie, N. (2009). *Designing social research: The logic of anticipation* (2. útgáfa). Polity.
- Borgarbyggð. (e.d.). *Skipurit*.  
<https://www.borgarbyggd.is/is/stjornsysla/mannaudur/skipurit>
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5. útgáfa). University Press.
- Byggðastofnun. (2001). *Starfsumhverfi ferðamálafulltrúa viðhorfskönnun meðal ferðamálafulltrúa á þáttum tengdum starfsumhverfi þeirra*.  
<https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/ferdamalafulltrua.pdf>
- Byggðastofnun. (2020). *Áhrif hruns ferðaþjónustu vegna Covid-19 á sveitarfélögin*.  
<https://www.stjornarradid.is/library/O2-Rit--skyrslur-og-skrar/Covid19%20minnisblad.pdf>
- Bäck, H. (2005). The institutional setting of local political leadership and community involvement. Í Haus, M., Heinelt, H. og Stewart, M. (ritstj.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement* (bls. 65-101). Routledge.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2018). Autonomy or integration: Historical Analysis of the Debate on the Purpose of Icelandic Local Self-Government. *Stjórnámál & stjórnsýsla*, 1(14), 81-100.  
<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.4>
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2020). *Sub-national governance in small states: The case of Iceland*. Palgrave Macmillan.
- Evrópuráðið. (2016). *Evrópusáttmáli um sjálfstjórn sveitarfélaga*.  
<https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-icelandic-version-pdf-a6-58-/16808b71d9>
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341-354. <https://www.jstor.org/stable/4145316>
- Goldsmith, M. (1995). Autonomy and city limits. Í Judge, Stoker og Wolman (ritstj.), *Theories of Urban politics* (bls.228-248). SAGE Publications.
- Grétar Þór Eypórsson. (2003). Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum. Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Í Sigríður Stefánsdóttir, Kristján Kristjánsson og Jón Hjaltason (ritstj.) *Afmælikveðja til Háskóla Íslands*. Hólar.
- Grétar Þór Eypórsson. (2012). Efling sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir. *Stjórnámál & stjórnsýsla*, 8(2), 431-450.  
<https://skemman.is/bitstream/1946/14874/1/a.2012.8.2.12.pdf>

- Grétar Þór Eyþórsson. (2014). Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár. Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga. *Stjórnsmál & Stjórnsýsla*, 1(10), 143-168. <https://skemman.is/bitstream/1946/22399/1/a.2014.10.1.8.pdf>
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Háskólaútgáfan.
- Gurr, T. R. og King, D. (1987). *The state and the city*. The University of Chicago Press.
- Hagstofa Íslands. (18. júní, 2021c). *Hluti ferðaþjónustu í landsframleiðslu dróst saman um helming*. <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/ferdathjonustureikningar-2020/>
- Hagstofa Íslands. (22. mars, 2021a). *Landsmönnum fjölgaði um 1,3 % á milli ára*. <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldinn-1-januar-2021/>
- Hagstofa Íslands. (1. janúar, 2021b). *Sveitarfélög og byggðarkjarnar*. <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/sveitarfelog-og-byggdakjarnar/>
- Hall, A. P. og Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957. <http://www.la.utexas.edu/users/cherry/core/Course%20Materials/Hall&TaylorPolStuds/9705162186.pdf>
- Hambleton, R. (2005). Leading localities-rethinking the agenda. Í Haus, M., Heinelt, H. og Stewart, M. (ritstj.), *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement* (bls. 190-213). Routledge.
- Húnaþing vestra. (e.d.). *Skipurit Húnaþing vestra*. <https://www.hunathing.is/is/stjornsysla/stjornkerfi/skipurit/skipurit>
- Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. Í Judge, D., Stoker, G. og Wolman, H. (ritstj.), *Theories of urban politics* (bls. 117-134). Sage Publications.
- Kjósarhreppur. (e.d.). *Skipurit*. <https://www.kjos.is/is/stjornsysla/stjornkerfi-1/skipurit>
- Lilleker, D. G. (2003). Interviewing the political elite: Navigating a potential minefield. *Politics*, 23(3), 207-214. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00198>
- Lowndes, V. (2017). The institutional approach. Í D.March og G. Stoker (ritstj.), *Theory and methods in political science* (bls. 60-79). Palgrave Macmillan.
- Lowndes, V. og Wilson, D. (2003). Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernization. *Public Administration*, 81(2), 275-298. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9299.00346>



- Peters, B.G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (4.útgáfa). Edward Elgar.
- Powell, W. W. og DiMaggio, P. J. (1991). *The new Institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press.
- Ryan, R. og Woods, R. (2017). *Decentralization and subnational governance: Theory and praxis*. Í Schoburgh, E. og Ryan, R. (ritstj.), Handbook of research on sub-national governance and development (bls. 1-33). IGI Global.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-c). *Akraneskaupstaður*.  
<https://www.samband.is/sveitarfelogin/vesturland/akraneskaupstadur/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-d). *Ísafjarðarbær*.  
<https://www.samband.is/sveitarfelogin/vestfiridir/isafjardarbaer/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-b). *Landshlutasamtök*.  
<https://www.samband.is/sveitarfelogin/#tab4>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-e). *Norðurland eystra*.  
<https://www.samband.is/sveitarfelogin/nordurland-eystra/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.-a). *Sveitarfélögin*.  
<https://www.samband.is/sveitarfelogin/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (28.mars, 2022). *Sveitarfélögin verða ekki fleiri en 64 eftir sveitarstjórnarkosningar í maí*. <https://www.samband.is/frettir/sveitarfelogin-verda-ekki-fleiri-en-65-eftir-sveitarstjornarkosningar-i-mai/>
- Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum. (e.d.). *Starfsemi*. <https://sss.is>
- Samtök sunnlenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Sveitarfélögin á Suðurlandi*.  
<https://www.sass.is/sveitarfelogin/>
- Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. (e.d.). *Um SSH*. <https://www.ssh.is/um-ssh>
- Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra. (e.d.). *Um SSNV*. <https://www.ssnv.is/is/um-ssnv>
- Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi. (e.d.). *Hlutverk, markmið og verkefni*.  
<https://ssv.is/ssv/um-ssv/>
- Seltjarnarnes. (e.d.). *Skipurit Seltjarnarnesbæjar*.  
<http://www.seltjarnarnes.is/stjornsysla/skipurit/>
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and values of local government. *Political Studies*, 18(2), 153-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1970.tb00867.x>

- Sigríður Halldórsdóttir og Sigurlína Davíðsdóttir. (2013). Réttmæti og áreiðanleiki í megindegum og eigindegum rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (Ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls 211-227). Háskólinn á Akureyri.
- Sigurlína Davíðsdóttir og Anna Ólafsdóttir. (2013). Notkun blandaðra aðferða í rannsóknum. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 393-402). Háskólinn á Akureyri.
- Sigurlína Davíðsdóttir. (2013). Eigindlegar eða megindegar rannsóknaraðferðir? Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstj.), *Handbók í aðferðafræði rannsókna* (bls. 229-237). Háskólinn á Akureyri.
- Stjórnarráð Íslands: Innviðaráðuneytið. (e.d.-a). *Byggðaaætlun*.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/byggdaaetlun/>
- Stjórnarráð Íslands: Innviðaráðuneytið (e.d.-b). *Sóknaráætlanir*.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/soknaraetlanir/>
- Stjórnarráð Íslands: Menningar-og viðskiptaráðuneytið. (e.d.). *Leiðandi í sjálfbærri þróun - Íslensk ferðaþjónusta til 2030*.  
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/ferdathjonusta/islensk-ferdathjonusta-til-2030/leidandi-i-sjalbbaerri-throun-islensk-ferdathjonusta-til-2030/>
- Stjórnarráð Íslands: Mennta- og menningarmálaráðuneytið. (2013). *Menningarstefna*. Háskólaprent.
- Stjórnarráð Íslands: Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. (15.júli, 2020). *Yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga*. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/07/15/Yfirlit-yfir-logmaelt-verkefni-sveitarfelaga/>
- Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.
- Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011.
- Trausti Fannar Valsson. (2014). *Sveitarstjórnarréttur*. Codex.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.<https://doi.org/10.1080/14719030701726697>
- Vestfjarðastofa. (e.d.). *Sveitarfélögin*.  
<https://www.vestfiridir.is/is/vestfjardastofa/sveitarfelogin>
- Vesturbyggð. (2020). *Forstöðumaður Muggsstofu og menningar-og ferðamálafulltrúi*.  
<https://vesturbyggd.is/stjornsysla/utgafa-og-auglysingar/frettir/forstodumadur-muggsstofu-og-menningar-og-ferdamalafulltrui/>

Wang, G. T. og Park, K. (2016). *Student research and report writing: From topic selection to the complete paper*. Wiley Blackwell.

Þingskjal nr. 690/2017–2018. Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaáætlun fyrir árin 2018–2024.

## Viðauki viðtalsrammi

Í rannsókninni er heitið menningar- og ferðamálafulltrúi notað til einföldunar yfir starf fulltrúa sem sinna menningarmálum, ferðamálum, atvinnu, markaðs- og kynningarmálum sveitarfélaga á Íslandi þar sem heiti fulltrúanna getur verið ólíkt eftir sveitarfélögum.

1. Hver er menntun þín og fyrri reynsla?
2. Hvað hefur þú starfað lengi sem menningar- og ferðamálafulltrúi?
3. Tókst þú við af öðrum?
  - a. Fékkst þú tækifæri til að móta og þróa starfið? (getur þú lýst hvernig það gerðist)
4. Undir hvaða svið/deild fellur þín staða í skipuriti sveitarfélagsins?
  - a. Hver er þinn næsti yfirmaður?
5. Telur þú þig hafa mikið sjálfræði í starfi?
  - a. Geturðu gefið dæmi?
6. Hefur þú svigrúm til að koma þínum skoðunum og verkefnum á framfæri?
7. Hver eru helstu verkefnin þín?
  - a. Eru verkefnin skýr?
  - b. Er til starfslýsing? (Ef, já óska eftir afriti)
8. Hvaða þættir stýra verkefnavali þínu? (Fjármagn, pólitík, lög, stefnur, stjórnsýslan)
9. Eru fleiri sem koma að þessum málefnum (menningar- og ferðaþjónustu) hjá sveitarfélaginu?
  - a. Hverjir?
10. Hvernig er samstarfi háttað við til að mynda söfn á svæðinu, einkafyrirtæki í ferðaþjónustu og landshlutasamtök?
  - a. Geturðu gefið dæmi?
11. Hvað telur þú ganga best í starfinu?
12. Hverjar telur þú vera helstu hindranirnar í starfinu?
13. Hvernig myndir þú lýsa hlutverki þínu innan sveitarfélagsins?

- a. Upplifir þú að þitt starf sé öðruvísi en annarra í sveitarfélaginu?
  - b. Geturðu gefið dæmi?
14. Finnst þér málaflokkurinn (menningar-og ferðaþjónusta) fá nægilega mikið vægi innan sveitarfélagsins?
- a. Af hverju?
15. Finnst þér staða menningar- og ferðamálafulltrúa gegna mikilvægu hlutverki fyrir sveitarfélög á Íslandi?
- a. Hvers vegna?
16. Að lokum langar mig að spyrja þig hvort þú vinnu út frá einhverri ákveðinni stefnu eins og menningarstefnu eða öðru slíku?
- a. Geturðu tekið dæmi?
17. Er tekið mið af markmiðum byggðaáætlunar í þínu starfi?
- a. Ef, já, hvernig?
  - b. Þekkirðu markmiðin?
18. Ég er búin með mínar spurningar. Er eitthvað sem þú vilt bæta við?