



HÁSKÓLI ÍSLANDS

MPA-ritgerð í opinberri stjórnsýslu

Valdið til þorpanna Frá hverfisráðum til heimastjórna?

Steinunn Ása Sigurðardóttir

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynisdóttir, prófessor
Október 2025

STJÓRNMÁLAFRÆÐIDEILD

Valdið til þorpanna
Frá hverfisráðum til heimastjórna?

Steinunn Ása Sigurðardóttir

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu
Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Október 2025

Valdið til þorpanna: Frá hverfisráðum til heimastjórna?

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

© 2025 Steinunn Ása Sigurðardóttir
Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Flateyri, 2025.

Formáli

Ritgerð þessi er 30 eininga lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Leiðbeinandi minn var Eva Marín Hlynsdóttir og vil ég þakka henni fyrir góða leiðsögn, þolinmæði og uppbyggilega gagnrýni sem hefur styrkt mig í þessu ferli. Hugmyndin að rannsóknarefninu kviknaði út frá umfjöllun um heimastjórnir í aðdraganda sveitarstjórnarkosninga 2022 og áhuga mínum á sveitarstjórnarmálum, sér í lagi í tengslum við sameiningar sveitarfélaga og sjónarhorn smærri byggðarkjarna. Ég vonast til að þessi ritgerð reynist gagnlegt innlegg í umræðuna um þróun sveitarstjórnarmála á Íslandi. Margt fólk á skilið þakkir fyrir aðstoðina við að koma þessu verki frá mér en fyrst og fremst vil ég þakka fjölskyldunni minni og tengdafjölskyldu fyrir ómetanlegan stuðning, þolinmæði og hvatningu. Að lokum vil ég koma á framfæri kærum þökkum til Byggðastofnunar sem veitti mér styrk til ritgerðarskrifanna.

Útdráttur

Við sameiningu fjögurra sveitarfélaga á Austurlandi árið 2020 var í fyrsta sinn nýtt heimild í sveitarstjórnarlögum til að koma á fót svokölluðum heimastjórnnum. Tilgangur þessarar rannsóknar er að varpa ljósi á stjórnsýslu fjölkjarna sveitarfélaga sem verða til við sameiningar sveitarfélaga og leitast við að meta hvort heimastjórnir geti nýst til að mæta þeim lýðræðislegu og byggðalegu áskorunum sem slíkar sameiningar hafa í för með sér. Borin eru saman tvö sveitarfélög á landsbyggðinni: Múlaþing, þar sem starfa heimastjórnir, og Ísafjarðarbær, þar sem starfa óformleg hverfisráð án formlegs ákvörðunarvalds.

Rannsóknin byggir á meginlegri aðferðafræði þar sem spurningakönnun var lögð fyrir íbúa beggja sveitarfélaga. Markmiðið var að kanna upplifun þeirra af stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélaganna og var sjónum sérstaklega beint að upplifun íbúa smærri byggðalaga utan stjórnsýslukjarna.

Helstu niðurstöður benda til að íbúar Múlaþings hafi jákvæðari upplifun af stjórnsýslu sveitarfélagsins og að heimastjórnir séu mikilvægt tæki til að tryggja að raddir smærri byggðalaga heyrast í ákvarðanatöku. Þó koma einnig fram gagnrýnisraddir um ákveðna veikleika í framkvæmd heimastjórnarkerfisins. Í heildina gefur rannsóknin til kynna að heimastjórnir geti verið árangursrík leið til að efla lýðræði og draga úr jaðarsetningu smærri samfélaga í sameinuðum sveitarfélögum og bendir til þess að nefnd fyrir hluta sveitarfélags feli í sér tækifæri til að mæta sumum af helstu áskorunum sem fylgja sameiningum sveitarfélaga á landsbyggðinni.

Abstract

In 2020, the amalgamation of four municipalities in East Iceland marked the first use of a provision in the Local Government Act establish four home rule councils (heimastjórnir). This study aims to examine the governance of sparsely populated, geographically vast municipalities created through mergers and to assess whether the introduction of home rule councils, as implemented in Múlaþing, helps address some of the challenges posed by municipal amalgamations. Two rural municipalities are compared: Múlaþing, where home rule councils are in place, and Ísafjarðarbær, where more informal neighborhood councils function without any formal decision-making power.

The research applied a quantitative methodology, using a survey conducted among residents of both municipalities. The aim was to examine their perceptions of municipal governance and service provision, with particular focus on the experiences of residents in smaller settlements located outside the administrative centers.

The main findings suggest that residents of Múlaþing experience municipal governance more positively and view the home rule councils as an important mechanism for ensuring that the voices of smaller villages are represented in decision-making. However some critical perspectives highlight certain weaknesses in the implementation of the system. Overall, the study indicates that home rule councils can be an effective tool to strengthen democracy and reduce the marginalization of smaller communities within merged municipalities. It further suggests that the legal provision for sub-municipal councils provides an opportunity to address some of the key challenges associated with municipal amalgamations in rural Iceland.

Efnisyfirlit

Formáli.....	3
Útdráttur.....	4
Abstract.....	5
Töfluskra	8
Myndaskra	8
1 Inngangur.....	10
2 Íslenska sveitarstjórnarkerfið	14
2.1 Íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi	14
2.2 Saga sameininga	15
2.2.1 Rök með og á móti sameiningum.....	18
2.2.2 Áhrif í kjölfar sameininga.....	20
3 Fræðilegur bakgrunnur.....	22
3.1 Tilgangur og hlutverk staðbundinna stjórnvalda	22
3.1.1 Valddreifing og frelsi	23
3.1.2 Sveitarfélög sem vettvangur lýðræðislegrar þátttöku borgaranna	25
3.1.3 Hagkvæmni í þjónustu og bolmagn staðbundinna stjórnvalda	26
3.2 Þátttökulýðræði	28
3.2.1 Íbúasamráð á íslenska sveitarstjórnarstiginu.....	31
4 Heimastjórnir og hverfisráð	34
4.1 Samþykktir og nefndir sveitarfélaga	34
4.2 Heimastjórn	35
4.2.1 Heimastjórnir í Múlaþingi.....	36
4.3 Hverfisráð.....	38
4.3.1 Hverfisráð í Ísafjarðarbæ.....	41
5 Aðferðafræði rannsóknar	44
5.1 Rannsóknarsnið og aðferðafræðileg nálgun.....	44
5.2 Rannsóknarspurningar.....	46
5.3 Spurningakönnun og úrvinnsla gagna	46
5.4 Takmarkanir rannsóknarinnar	48
6 Niðurstöður spurningakönnunar.....	51
6.1 Bakgrunnur þátttakenda.....	51
6.2 Þekking og viðhorf til heimastjórna og hverfisráða.....	53
6.2.1 Þekking á hlutverki heimastjórna og hverfisráða.....	53

6.2.2 Mikilvægi heimastjórna og hverfisráða fyrir byggðalög.....	55
6.2.3 Gæði fyrirkomulags hverfisráða og heimastjórna.....	56
6.2.4 Hagsmunir byggðalaga	58
6.2.5 Aðgengi íbúa að ákvarðanatöku sveitarfélags	60
6.3 Mat á gæðum þjónustu	62
6.4 Mat markmiðum hverfisráða og heimastjórna	65
6.5 Framtíð fyrirkomulags hverfisráða og heimastjórna	68
6.6 Heimastjórnir í Ísafjarðarbæ?	71
7 Umræðukafli	73
8 Lokaorð.....	81
Heimildaskrá	83
Viðauki 1 – Könnun um heimastjórnir í Múlaþingi	89
Viðauki 2 – Könnun um hverfisráð í Ísafjarðarbæ	95

Töfluskra

Tafla 1 Íbúafjöldi byggðalaga og fjarlægð frá stjórnsýslukjarna (Hagstofa Íslands e.d.b).....	44
Tafla 2 Svörun miðað við búsetu í byggðalögum - Ísafjarðarbær	51

Myndaskra

Mynd 1 Þátttökustigi eins og sænska sveitarfélagasambandið setur það fram (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012)	30
Mynd 2 Aldursdreifing þátttakenda	52
Mynd 3 Spurning: Ég veit hvaða hlutverki hverfisráð gegna í sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ	53
Mynd 4 Spurning: Ég veit hvaða hlutverki heimastjórnir gegna í sveitarfélaginu Múlaþingi.....	54
Mynd 5 Spurning: Hverfisráð er mikilvægt fyrir íbúa míns byggðalags	55
Mynd 6 Spurning: Heimastjórn er mikilvæg fyrir íbúa míns byggðalags.....	55
Mynd 7 Spurning: Hversu gott eða slæmt þykir þér fyrirkomulag hverfisráða í Ísafjarðarbæ vera?.....	56
Mynd 8 Spurning: Hversu gott eða slæmt þykir þér fyrirkomulag heimastjórna í Múlaþingi vera?	57
Mynd 9 Spurning: Stundum er talað um að hagsmunir ólíkra byggðalaga hafi mismikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku sveitarfélags. Hversu vel eða illa telur þú að hagsmunum þíns byggðalags sé gætt innan sveitarfélagsins Ísafjarðarbæjar?	58
Mynd 10 Spurning: Stundum er talað um að hagsmunir ólíkra byggðalaga hafi mismikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku sveitarfélags. Hversu vel eða illa telur þú að hagsmunum þíns byggðalags sé gætt innan sveitarfélagsins Múlaþings?	59
Mynd 11 Spurning: Hverfisráð stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku Ísafjarðarbæjar.	60
Mynd 12 Spurning: Heimastjórnir stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku Múlaþings.	61
Mynd 13 Spurning er varðar gæði þjónustu í Ísafjarðarbæ	62
Mynd 14 Spurning er varðar gæði þjónustu í Múlaþingi.....	63
Mynd 15 Meðaltal á mati á gæðum þjónustu almennt eftir staðsetningu innan eða utan kjarna.....	64

Mynd 16 Meðaltal á mati á gæðum þjónustu innan byggðalags eftir staðsetningu innan eða utan kjarna.....	64
Mynd 17 Ísafjarðarbær – Spurning: Hversu vel eða illa telur þú að eftirfarandi markmið séu að jafnaði uppfyllt?.....	65
Mynd 18 Markmið hverfisráða í Ísafjarðarbæ meðaltöl	66
Mynd 19 Múlaþing – Spurning: Hversu vel eða illa telur þú að eftirfarandi markmið séu að jafnaði uppfyllt?.....	67
Mynd 20 Markmið heimastjórna í Múlaþingi meðaltöl	68
Mynd 21 Framtíð starfsemi hverfisráða í Ísafjarðarbæ.....	69
Mynd 22 Framtíð starfsemi heimastjórna í Múlaþingi.....	70
Mynd 23 Samanburður á framtíð fyrirkomulags í báðum sveitarfélögum	71
Mynd 24 Hlutfall sem vill og vill ekki heimastjórnir	72

1 Inngangur

Íslensk sveitarfélög standa frammi fyrir margþættum áskorunum. Þau þurfa að finna leiðir til að samræma kröfur um aukna fagmennsku og skilvirkni í þjónustu við hefðbundnar hugmyndir um sjálfstæði og nálægð við íbúa. Þetta kallar á nýja nálgun í þróun staðbundinnar stjórnsýslu sem tekur mið af bæði sögulegri arfleifð og nútímakröfum um faglega og skilvirka þjónustu.

Sveitarfélög á Íslandi eru í dag 62 talsins (Samband íslenskra sveitarfélaga 2024). Undanfarna áratugi hefur verið mikil áhersla lögð á sameiningar sveitarfélaga og má þar sem dæmi nefna breytingu á lögum nr. 138/2011 um sveitarstjórnir sem gerð var 2021 þar sem kemur fram að stefnt skuli að því að lágmarksíbúafjöldi í hverju sveitarfélagi skuli ekki vera lægri en 1000 (Innviðaráðuneytið 2021). Nokkur mótstaða hefur þó verið gagnvart sameiningum af hálfu sveitarfélaga, sem birtist m.a. í því að 1. janúar 2024 var stór hluti sveitarfélaga á Íslandi, eða 28, með færri en 1000 íbúa (Hagstofa Íslands e.d.a). Í umræðu um sameiningar sveitarfélaga takast jafnan á tvö meginsjónarmið; annars vegar sjónarmið um sjálfsstjórn, nálægð við íbúa og þekkingu á nærsamfélaginu, og hins vegar hagkvæmnissjónarmið sem fela í sér að stærri einingar geti veitt betri og skilvirkari þjónustu (Grétar Þór Eypórsson 2012a; 2014).

Árið 2020 sameinuðust sveitarfélögin Fljótsdalshérað, Seyðisfjörður, Borgarfjarðarhreppur og Djúpavogshreppur í sveitarfélagið Múlaþing. Við sameininguna var ákveðið að stofnaðar yrðu fjórar heimastjórnir sem starfa í umboði sveitarstjórnar og miðast umdæmi hvernar heimastjórnar við sveitarfélagamörk gömlu sveitarfélaganna fjögurra (Múlaþing 2022). Var þetta í fyrsta sinn heimild 38. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um nefnd fyrir hluta sveitarfélags var virkjuð, sem gerir íbúum í hluta sveitarfélags kleift að kjósa nefnd til að fara með afmörkuð málefni eða málaflokka.

Innleiðing heimastjórna í sveitarfélaginu Múlaþingi hefur hrundið af stað umræðum um heimastjórnir í öðrum sveitarfélögum og í tengslum við sameiningar almennt. Þannig voru heimastjórnir til að mynda tíðræddar í kosningabaráttunni í Ísafjarðarbæ í maí 2022 og voru þær á stefnuskrá tveggja framboðslista. Í Ísafjarðarbæ hafa verið starfrækt hverfisráð um árabil, en að mati sumra frambjóðenda í sveitarstjórnarkosningum 2022 hafa áhrif þeirra ekki verið jafn mikið og vonast hafði verið til (Anna Kristín Jónsdóttir 2022). Einnig voru heimastjórnir eitt af því sem lagt var upp með þegar Tálknafjarðarhreppur og Vesturbyggð

sameinuðust undir nafni Vesturbyggðar árið 2024 og var kosið í heimastjórnir þar samhliða sveitarstjórnarkosningum nýs sveitarfélags (Vesturbyggð 2024).

Ákvörðuninni um að setja á laggirnar heimastjórnir við sameiningu sveitarfélagsins Múlaþings var meðal annars ætlað að draga úr þeirri jaðarsetningu sem minni byggðalög fundu fyrir, tryggja lýðræðislega þátttöku íbúa og veita staðbundnum samfélögum aukið vald yfir eigin málefnum, sérstaklega í skipulagsmálum og staðbundinni þjónustu (Eva Marín Hlynsdóttir 2023). Þannig var ætlunin með þessu nýja fyrirkomulagi að koma til móts við þau rök sem notuð hafa verið gegn sameiningu í gegnum tíðina, um að þekking á sérstöðu svæða, endurspeglun á samfélaginu og þjónusta skerðist við sameiningu sveitarfélaga (Grétar Þór Eypórsson 2014). Því er áhugavert að skoða hvort og hvernig tilkoma heimastjórna gagnist til að stemma stigu við þessari gagnrýni. Jafnframt er áhugavert að bera fyrirkomulag heimastjórna saman við hverfisráð, hvaða hlutverki hvoru tveggja er ætlað og hvort ávinningurinn sé meiri af notkun heimastjórna fremur en hverfisráða, en þar sem tilkoma heimastjórna er nokkuð ný af nálinni á Íslandi eru takmarkaðar rannsóknir til um efnið og engin rannsókn sem ber saman þessi tvö fyrirkomulag. Þessi ritgerð er því til þess fallin til að bæta innsýn inn í fræðilega umræðu um sveitarstjórnarstigið og sameiningar sveitarfélaga á víðfeðmum svæðum.

Hlutverk sveitarfélaga eru margþætt og geta sjónarmið á bakvið hlutverk þeirra jafnvel stangast á. Annars vegar eru þau vettvangur lýðræðislegrar þátttöku og valddreifingar, en hins vegar er einnig lögð áhersla á að þau tryggi skilvirkni og hagkvæmni í þjónustu (Sharpe 1970). Þessi tvö sjónarmið geta skapað togstreitu, þar sem krafa um stærðarhagkvæmni í rekstri getur dregið úr sjálfsstjórn minni byggðarlaga og haft áhrif á lýðræðislega aðkomu íbúa (Grétar Þór Eypórsson 201a2; 2014). Þegar litið er til annars vegar þess hlutverks sveitarfélaga að vera staðbundið stjórnvald sem hefur þekkingu á staðbundnum aðstæðum og kröfunni um sameiningar sveitarfélaga á grundvelli hagræðingar, bolmagns og hæfni hins vegar skapast spurning um hvort fjölkjarna sveitarfélög sem samanstanda af ólíkum byggðakjörnum og dreifðri byggð séu fær um að mæta hinum staðbundnu þörfum (Baldersheim, Rose og Sandberg 2017; Grétar Þór Eypórsson 2012a). Sér í lagi verður það skoðað í þessari rannsókn með tilliti til fámennari byggðalaga innan sveitarfélaga og verður gerð tilraun til að leggja mat á hvort að heimastjórnir séu til þess fallnar að mæta þeim byggðalegu áskorunum sem skapast við sameiningar sveitarfélaga.

Til að setja umfjöllunina í samhengi verður fjallað um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi og farið yfir fræðilegar kenningar um tilgang sveitarfélaga, þar sem dregin verða fram mismunandi sjónarhorn á eðli og hlutverk þeirra. Í kjölfarið verður lýðræðishlutverk sveitarfélaga skoðað nánar með áherslu á þátttökulýðræði og íbúasamráð og það sett í samhengi við heimastjórnir og hverfisráð.

Rannsóknarspurningar ritgerðarinnar eru eftirfarandi:

1. Er munur á upplifun íbúa af stjórnsýslu fjölkjarna sveitarfélaga þar sem starfræktar eru heimastjórnir með formlegt ákvarðanatökuvald annars vegar og óformleg hverfisráð hins vegar?
2. Ef svo er, birtist meiri munur í smærri byggðalögum sem eru utan stjórnsýslukjarna sveitarfélagsins?

Í rannsókninni verður kannað hver upplifun íbúa í fjölkjarna sveitarfélögum er af stjórnsýslu og ákvarðanatöku sveitarfélags og sérstaklega litið til smærri byggðalaga. Skoðuð verða áhrif hinna nýtilkomnu heimastjórna í Múlaþingi í samanburði við upplifun íbúa Ísafjarðarbæjar. Það er einnig fjölkjarna sveitarfélags en þar eru starfræktar hin óformlegri hverfisráð. Rannsóknin mun varpa ljósi á mögulega gagnsemi heimildar 38. greinar sveitarstjórnarlaga um nefnd fyrir hluta sveitarfélags, sem var í fyrsta sinn virkjuð með tilkomu svokallaðra heimastjórna í tiltölulega nýsameinuðu sveitarfélagi Múlaþings. Þannig verður gerð tilraun til að meta hvort heimastjórnir séu raunhæf leið til að samræma þau ólíku sjónarmið sem mætast þegar sameiningar sveitarfélaga eru annars vegar og er vonast til að rannsóknin geti orðið gagnlegt innlegg í umræðu um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi í víðara samhengi.

Fyrst verður farið yfir hið íslenska sveitarstjórnarkerfi, sögu sameininga sveitarfélaga á Íslandi og þau rök sem sögulega hafa verið notuð með og á móti sameiningum. Næst verður farið yfir fræðilegan bakgrunn um hlutverk og tilgang sveitarfélaga, með tilliti til ólíkra sjónarmiða sem eru talin mikilvæg í réttlætingu tilvistar þeirra. Því næst verður fjallað sérstaklega um þær tvær tegundir undireininga sem ritgerðin skoðar; heimastjórnir með formlegt vald annars vegar og hverfisráð með óformlegu ráðgjafarhlutverk hins vegar. Næst er farið yfir aðferðafræðina sem beitt var í rannsókninni og niðurstöður úr spurningakönnuninni, sem gerð var meðal íbúa í báðum sveitarfélögum með það að markmiði

að varpa ljósi á upplifun þeirra af starfsemi sveitarfélagsins og fyrirkomulagi heimastjórna og hverfisráða. Því næst verður farið yfir niðurstöðurnar í umræðukafla þar sem tengd verða saman þessi fræðilegu sjónarmið við tölfræðilegar niðurstöður spurningakannanarinnar og athugasemdir íbúa. Að lokum verður farið yfir það í lokaorðum hvaða ljósi þessi gögn varpa á rannsóknarspurningar ritgerðarinnar.

2 Íslenska sveitarstjórnarkerfið

Sveitarfélög eru hluti íslenska stjórnsýslukerfisins, þau teljast sem stjórnvald og falla undir framkvæmdavald skv. 2. grein stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Þar af leiðandi gilda um þau almennar reglur um starfsemi stjórnvalda og framkvæmd stjórnsýslu. Í 1. gr. laganna kemur fram að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Skv. 3. gr. sveitarstjórnarlaga eru sveitarfélög sjálfstæð stjórnvöld sem stjórnað er af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins. Sjálfstjórn sveitarfélaga skapar þeim ákveðna sérstöðu innan stjórnsýslunnar. Almennar skyldur sveitarfélaga felast skv. 7. gr. í því að þeim er skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum, sem ýmist er kveðið á um í sveitarstjórnarlögum eða öðrum sérlögum (Trausti Fannar Valsson 2014). Verkefni sveitarfélaga eru ýmist skyldubundin eða valkvæð og gefur ráðuneyti sveitarstjórnarmála árlega út leiðbeinandi yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum skulu sveitarfélög vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna eftir því sem fært þykir á hverjum tíma og geta þau jafnframt tekið að sér hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Í II. kafla laganna er fjallað um sveitarstjórn og hlutverk hennar. Sveitarstjórn fer með stjórn sveitarfélagsins og hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Í 9. grein er kveðið á um samþykkt um stjórn, stjórnsýslu og fundarsköp og um meðferð þeirra málefna sem sveitarfélagið annast og verður nánar fjallað um samþykktir sveitarfélaga hér að neðan.

2.1 Íslensk sveitarfélög í alþjóðlegu samhengi

Íslenskt sveitarstjórnarkerfi er í grunninn nokkuð skylt stjórnkerfum hinna Norðurlandanna, einkum Danmerkur og Noregs, en sker sig þó frá þeim að mörgu leyti. Í fræðilegu samhengi eru Norðurlöndin gjarnan flokkuð undir hið norðurevrópska kerfi, sem einkennist af því að sveitarfélög hafa sterkan sjálfsákvörðunarrétt og bera meginþungann af veitingu velferðarþjónustu. Í umræðum um þróun íslenska sveitarstjórnarkerfisins hefur gjarnan verið vísað til þróunar í sveitarstjórnarmálum á Norðurlöndunum en Ísland skilur sig þó frá hinum Norðurlöndunum að mörgu leyti. Þau bera til að mynda minni ábyrgð á velferðarþjónustu og er hærra hlutfall íslenskra sveitarfélaga fámennara en sveitarfélög á hinum Norðurlöndunum. Ein meginástæða þess er sú að þar hefur mikil áhersla verið lögð á endurskipulagningu

sveitarstjórnarkerfa og skiptingu landanna í sveitarfélög, sér í lagi í Svíþjóð og Danmörku (Grétar Þór Eypórsson 2003).

Eva Marín Hlynisdóttir (2018) bendir á að íslenska kerfið einkennist af sterkri hefð fyrir sjálfstæði sveitarfélaga en um leið takmarkaðri getu margra þeirra til að sinna flóknum verkefnum. Þetta misræmi milli formlegs sjálfstæðis og raunverulegrar getu hefur verið viðvarandi einkenni íslenska kerfisins. Færsla verkefna á borð við málefni grunnskóla og málefni fatlaðs fólks hefur leitt í ljós ákveðna veikleika í íslensku sveitarstjórnarkerfi. Þar hafa sveitarfélög brugðist við með aukinni samvinnu og samrekstri verkefna, en slíkt fyrirkomulag getur verið flókið í framkvæmd og vakið spurningar um lýðræðislega ábyrgð. Um leið hefur reynslan sýnt að sameiningar sveitarfélaga eru pólitískt viðkvæmar og erfitt getur reynst að ná um þær samstöðu (Grétar Þór Eypórsson 2012a; 2014).

Þessi þróun endurspeglar í raun viðtækari umræðu um framtíð staðbundinna stjórnvalda í Evrópu. Baldersheim, Rose og Sandberg (2017) benda á að norræna módelið um samvinnumiðaða valddreifingu gæti verið fyrirmynd að lausn, þar sem áhersla er lögð á að byggja upp getu sveitarfélaga í gegnum skipulagt samstarf við ríkisvaldið fremur en að einblína á stærð þeirra.

2.2 Saga sameininga

Í umræðum um málefni sveitarstjórna er gjarnan talað um stærð og hagkvæmni sveitarfélaga. Undanfarin ár og áratugi hefur ríkið hvatt sveitarfélög til að sameinast, með misjöfnum árangri þó, og hafa ýmis sveitarfélög sameinast í misstórum skrefum. Í umræðum um sameiningar er þó ýmislegt gagnrýnt, meðal annars vegna áskorana sem fylgja því að reka fjölkjarna sveitarfélög, og sums staðar telja íbúar sig hlunnfarna eftir sameiningar.

Sveitarfélög eða fyrirrennarar þeirra, löghreppar, hafa verið grunneining í stjórnskipan landsins nánast frá upphafi byggðar, en fyrstu sveitarstjórnarlögin voru sett á Íslandi 1905. Sveitarfélögum hefur fækkað talsvert síðustu áratugina, fjöldi þeirra náði hámarki árið 1950 þegar þau voru þau 229 talsins. Í dag, árið 2025 eru þau 62 talsins og hefur því fækkað um samtals 167 á síðustu 75 árum. Flestar þessara sameininga hafa átt sér stað síðustu þrjá áratugina (Samband íslenskra sveitarfélaga e.d.).

Sameiningar sveitarfélaga hafa átt sér stað í nokkrum bylgjum og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga (2024) gert samantekt yfir allar sameiningar sveitarfélaga frá 1950. Á milli 1950-

1990 fækkaði sveitarfélögum úr 229 í 204 eða um 25 á 40 ára tímabili. Á tíunda áratugnum urðu hins vegar mun meiri breytingar, þar sem farið var í mikið sameiningaráttak á kjörtímabilinu 1990-1994 undir forystu þáverandi félagsmálaráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur. Hún skipaði nefnd sem hafði það hlutverk að leggja til „samræmdar tillögur um æskilega skiptingu landsins í sveitarfélög.“ Í skýrslunni *Skipting landsins í sveitarfélög* setti nefndin fram þrjú meginmarkmið sem breytingum á sveitarstjórnarstiginu var ætlað að ná fram:

1. Að hvert sveitarfélag hefði burði til að veita þjónustu sem uppfyllti þarfir og kröfur íbúa.
2. Að hvert sveitarfélag yrði félagslega og efnahagslega samhangandi heild.
3. Að hvert sveitarfélag yrði eitt skipulagssvæði eða ein skipulagseining (Grétar Þór Eypórsson 2014).

Nefndin taldi að til að ná þessum markmiðum þyrfti umfangsmiklar sameiningar sveitarfélaga. Helstu ástæður þess voru óhagkvæmni og kostnaður við yfirstjórn, skortur á getu fámennra sveitarfélaga til að veita lögboðna þjónustu sem olli miklu afsali á pólitísku valdi til samstarfsverkefna, óhagkvæmur samrekstur ríkis og sveitarfélaga og misjöfn fjárhagsstaða sveitarfélaga. Ástæðurnar fjölluðu einnig um ósamræmi milli sveitarfélagamarka og raunverulegra þjónustusvæða og þau áhrif sem samgöngubætur hefðu í för með sér og drægu úr þörf á skiptingu niður í mörg smá sveitarfélög. Jafnframt var bent á að sameiningar gætu eflt atvinnulíf á landsbyggðinni og unnið gegn fólksflóttu til höfuðborgarsvæðisins (Grétar Þór Eypórsson 2014).

Lagðar voru fram þrjár leiðir að þessu; að miða við 500 lágmarksíbúafjölda, að sameina öll sveitarfélög innan sýslu eftir því sem gerlegt væri, eða að sameina ekki heldur leggja frekari áherslu á eflt samstarf sveitarfélaga. Samband sveitarfélaga lýsti yfir stuðningi við leið 2 og fól nefndin þá umdæmanefndum að gera tillögur að sameiningum í samræmi við það. Umdæmanefndirnar gerðu tillögur um sameiningar 18 sveitarfélaga niður í 32, en 11 sveitarfélög áttu að haldast óbreytt (Grétar Þór Eypórsson 2014). Árið 1993 voru haldnar atkvæðagreiðslur um þessar tillögur til sameininga á 32 svæðum. Hefðu þær tillögur verið samþykktar hefði sveitarfélögum fækkað úr 196 í 43. Hins vegar voru tillögurnar felldar alls staðar, nema á einu svæði sem varð að sveitarfélaginu Snæfellsbæ. Þrátt fyrir að þær mörgu tillögur sem lagðar voru fram af umdæmanefndunum hafi verið felldar fór í kjölfarið af stað

mikil bylgja sameininga (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002; Grétar Þór Eypórsson 2014).

Á kjörtímabilinu 1990-1994 varð raunin sú að sveitarfélögum fækkaði úr 204 í 171, eða 33 á 4 árum, meira en 40 árin þar á undan. Sameiningarbylgjan hélt áfram næsta kjörtímabil frá 1994-1998, eða úr 171 niður í 124, sem er fækkun um 47 sveitarfélög. Þar á meðal voru sex sveitarfélög á norðanverðum Vestfjörðum; Þingeyrarhreppur, Mýrahreppur, Mosvallahreppur, Flateyrarhreppur og Ísafjarðarkaupstaður sem sameinuðust í sveitarfélagið Ísafjarðarbæ (Samband íslenskra sveitarfélaga 2024). Þessi fjöldi sameininga orsakaðist einna helst af því að árið 1996 var grunnskólastigið fært frá ríki til sveitarfélaga. Þessi breyting færði sveitarfélögum eitt stærsta lögbundna verkefni sem þau höfðu tekið við og því fylgdi aukin rekstrarleg og fagleg ábyrgð. Mörg minni sveitarfélög töldu sig ekki fær um að veita grunnskólaþjónustu upp á eigin spýtur og fóru þá leið að sameinast til að tryggja fjárhagslegt bolmagn, aukna faglega þekkingu og gæði þjónustu (Eva Marín Hlynisdóttir 2018). Enn fækkaði sveitarfélögum á kjörtímabilinu 1998-2002, eða um 19 sveitarfélög og um 26 sveitarfélög næsta kjörtímabil, 2002-2006 niður í 79. Á árunum 1998-2006 endurspeglaði fækkunin eftirfylgni fyrri sameininga, þar sem sveitarfélög sem þegar höfðu sameinast í fyrstu bylgjunum ákváðu að sameinast frekar til að tryggja rekstrarhæfni og stærðarhagkvæmni. Önnur ástæða fækkunar á þessum tveimur kjörtímabilum var sú að ríkið hélt áfram að hvetja til sameininga og setja fram auknar stjórnsýslulegar kröfur. Þannig sáu smærri sveitarfélög að þau gætu ekki uppfyllt auknar kröfur um stjórnsýslu og þjónustu án þess að sameinast (Grétar Þór Eypórsson 2014; Eva Marín Hlynisdóttir 2018). Á fjórum kjörtímabilum frá 1990-2006 fækkaði sveitarfélögum því um 116, niður í 79 þegar kosið var til sveitarstjórna 2006. Flestar sameiningar voru að frumkvæði sveitarfélaganna sjálfra, en þó voru nokkrar sameiningar sem áttu sér stað af hálfu félagsmálaráðuneytisins, sem þá gat sameinað sveitarfélög nágrannasveitarfélagi samkvæmt ákvæði í sveitarstjórnarlögum ef íbúafjöldi hafði verið lægri en 50 í þrjú ár samfleytt (Samband íslenskra sveitarfélaga 2024).

Eftir mikið sameiningartímabil var minna um sameiningar næstu þrjú kjörtímabil, 2006-2010, 2010-2014 og 2014-2018. Þá fækkaði sveitarfélögum samtals aðeins um 7 yfir 12 ára tímabil, þrátt fyrir að árið 2011 hafi annar stór málefnaflokkur færst frá ríki til sveitarfélaga, málefni fatlaðra. Það kallaði á aukna sérfræðiþekkingu og fjárhagslegt bolmagn hjá sveitarfélögum, en talið er að færslan hafi ekki stuðlað að jafn mörgum sameiningum þar sem

að mörg sveitarfélög höfðu þegar sameinast kjörtímabilin á undan (Grétar Þór Eypórsson 2014; Eva Marín Hlynisdóttir 2018). Á kjörtímabilinu 2018-2022 jukust sameiningar svo aftur þar sem sveitarfélögum fækkaði um 8, þar vó þyngst sameining fjögurra sveitarfélaga á Austurlandi; Seyðisfjarðarkaupstaðar, Fljótsdalshéraðs, Borgarfjarðarhrepps og Djúpavogshrepps í sveitarfélagið Múlaþing.

Árið 2019 var sett stefna í málefnum sveitarfélaga sem hafði tvö meginmarkmið; „að stuðla að því að sveitarfélög á Íslandi verði öflug, sjálfbær og ýti undir lýðræðislega virkni íbúa“ og „að sjálfsstjórn og ábyrgð sveitarfélaganna verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.“ Í aðgerðaáætlun stefnunnar eru sett fram viðmið fyrir lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga, þar sem markmiðið var að lágmarksíbúafjöldi yrði 250 frá sveitarstjórnarkosningum 2022 og 1000 frá sveitarstjórnarkosningum árið 2026 (Innviðaráðuneytið 2019). Ákvæði um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga var sett í júní 2021 en þó er orðalag laganna með þeim hætti að stefnt skuli að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélags sé ekki undir 1000, þar eð lágmarksíbúafjöldinn eru til. Ef íbúafjöldi sveitarfélags er undir 1000 við sveitarstjórnarkosningar, skal sveitarstjórn innan árs frá kosningum leitast við að hefja formlegar sameiningarviðræður eða vinna álit um stöðu sveitarfélagsins, getu til að sinna lögbundnum verkefnum og tækifæri til sameininga. Tímabundið ákvæði gerði ráð fyrir lágmarksíbúafjöldanum 250 eftir kosningar 2022 (4. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011). Árið 2022 voru þó enn 10 sveitarfélög með undir 250 íbúa og 2025, ári fyrir næstu sveitarstjórnarkosningar, eru 8 sveitarfélög undir 250 íbúa markinu og tæpur helmingur sveitarfélaga, 27, undir 1000 íbúa markinu (Hagstofa Íslands e.d.a). Á yfirstandandi kjörtímabili 2022-2026 hafa orðið tvær sameiningar þar sem fjögur sveitarfélög sameinuðust í tvö og í dag er fjöldi sveitarfélaga 62. Sameiningar sveitarfélaga hafa verið misumfangsmiklar, allt frá því að lítið sveitarfélag sameinist stærra nágrannasveitarfélagi yfir í 11 sveitarfélög sem sameinuðust í eitt (Samband íslenskra sveitarfélaga 2024).

2.2.1 Rösk með og á móti sameiningum

Það er ekki að ástæðulausu sem sameiningar verða og eins og sjá má er mjög misjafnt eftir tímabilum hversu mörg sveitarfélög ákveða að ganga til sameininga. Ýmislegt hefur verið reynt til að hvetja sveitarfélög til að sameinast en það hefur gengið misjafnlega.

Í ljósi þessa er áhugavert að skoða á hverju rök fyrir sameiningum sveitarfélaga annars vegar og mótstaða við þær hins vegar byggist. Sameiningar hafa gjarnan verið réttlættar með því að stærri einingar geti tryggt skilvirkari þjónustu, aukið faglegt bolmagn og sterkari fjárhagslega stöðu. Það geri sveitarfélögum svo kleift að takast á við flóknari verkefni og taka við frekari verkefnum frá ríkinu. Þetta er talið forsenda aukinnar valddreifingar, þar sem sveitarfélög með nægt faglegt og fjárhagslegt bolmagn séu fær um að sinna verkefnum á ábyrgan hátt (Baldersheim, Rose og Sandberg 2017; Grétar Þór Eypórsson 2012a).

Í íslensku samhengi hefur verið bent á að endurskipulagning sveitarstjórnarstigsins, bæði í formi verkefnaskiptingar og skiptingar landsins í stærri og öflugri sveitarfélög, hafi verið lykilatriði í þeirri þróun að færa verkefni eins og grunnskólastigið og málefni fatlaðs fólks frá ríkinu til sveitarfélaganna (Grétar Þór Eypórsson 2012a; Eva Marín Hlynsdóttir 2018). Hagkvæmni, skilvirkni og aukin fagþekking eru þar oft í forgrunni, en einnig hefur verið bent á að sameiningar geti aukið getu til að framkvæma verkefni og bregðast við samfélagsbreytingum (Grétar Þór Eypórsson 2014; Eva Marín Hlynsdóttir 2018). Bygðasjónarmið hafa líka verið áberandi, þar sem stærri og öflugri sveitarfélög á landsbyggðinni eru talin geta dregið úr fólksflótti til höfuðborgarsvæðisins og stuðlað að eflingu atvinnulífs (Grétar Þór Eypórsson 2014). Þá er rökstutt að með sameiningum megi tryggja skýrari ábyrgð og draga úr þeim lýðræðishalla sem getur skapast þegar ábyrgð á veitingu þjónustu er framseld til byggðasamlaga eða með samningi um veitingu þjónustu án beinnar aðkomu kjörinna fulltrúa (Gunnar Helgi Kristinsson 2005).

Andstæðingar sameininga leggja hins vegar gjarnan áherslu á lýðræðisleg sjónarmið og mikilvægi þess að sveitarstjórnir endurspegli þarfir og aðstæður íbúa. Með stækkun sveitarfélaga fækkar kjörnum fulltrúum, fjarlægð milli íbúa og ákvarðanatöku eykst og hætta er á að minni byggðalög verði útundan innan stærri heilda (Grétar Þór Eypórsson 2014; Gunnar Helgi Kristinsson 2005). Rannsóknir benda til að minni sveitarfélög njóti meira trausts og ánægju íbúa, þrátt fyrir takmarkanir í þjónustugetu, enda byggja þau á meiri nánd og beinni tengslum við íbúana (Gunnar Helgi Kristinsson 2005).

Eva Marín Hlynsdóttir (2018) greinir umræðuna um sameiningar í tvo meginflokka; hugmyndir um sjálfstjórn, sem leggja áherslu á lýðræðislegt umboð, nánd og sjálfsmynd, og hugmyndir um samþættingu, þar sem ávinningur stærðar og aukið bolmagn eru talin forsenda þess að taka við nýjum verkefnum. Hins vegar hefur verið bent á að aukið bolmagn geti náðst

með samstarfi sveitarfélaga í gegnum þjónustusamninga og byggðasamlög, en því getur fylgt ákveðinn lýðræðisvandi þar sem að íbúar fá þá ekki bein áhrif í gegnum kosningar, sem getur þýtt óskýra pólitíska ábyrgð (Grétar Þór Eypórsson 2019).

Þegar skoðuð var afstaða íbúa gagnvart sameiningum kom í ljós að afstaða fólks til sameininga skýrðist að miklu leyti af stöðu eigin sveitarfélags í sameiningunni. Fólk í sveitarfélögum sem yrðu í kjarnahlutverki eftir sameiningar var jákvæðara gagnvart sameiningum, á meðan fólk í sveitarfélögum sem yrðu utan kjarnahlutverks var neikvæðara. Þessi viðhorf tengdust frekar innbyrðis stærðarhlutföllum sveitarfélaganna heldur en raunstærð í íbúum talið (Grétar Þór Eypórsson 1998 í Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002).

2.2.2 Áhrif í kjölfar sameininga

Við sameiningar sveitarfélaga í gegnum tíðina hafa verið reyndar ýmsar leiðir til að mæta þeim rökum sem andstæðingar sameininga beita fyrir sig og hefur árangurinn af þeim, líkt og sameiningum almennt, verið misjafn. Heimastjórnir, sem fyrst var komið á í Múlaþingi árið 2020, eru eitt dæmi um slíka lausn, en áður hafa einnig aðrar leiðir verið farnar til að mæta áskorunum er varða lýðræði og jafnvægi milli svæða innan sameinaðra sveitarfélaga. Dæmin um áhrif og afleiðingar sameininga bera með sér augljósa skírskotun í þau rök sem notuð hafa verið bæði af fylgisfólki og andstæðingum sameininga.

Við sameiningar sveitarfélaga verður til stærra stjórnkerfi en áður. Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson (2002) fjölluðu ítarlega um áhrif og afleiðingar sameininga á stjórnsýslu og lýðræðislega þátttöku. Í rannsókn þeirra kemur fram að við sameiningar myndast stærra stjórnkerfi en áður, og vaknar spurningin hvort stjórnsýslan þjappist saman eða dreifist. Þeir greindu þrjár meginleiðir sem sveitarfélög hafa farið við sameiningar stærstu mögulegu samþjöppun, dreifða stjórnsýslu, og dreifða afgreiðslu með miðlægri stjórnsýslu.

Ýmis dæmi sýna hvernig þessar leiðir voru útfærðar. Í sveitarfélögum sem einkenndust af blöndu þéttbýlis, dreifbýlis og mörgum byggðakjörnum á borð við Vesturbyggð, Skagafjörð, Snæfellsbæ og Árborg, var komið upp miðlægri aðalbæjarskrifstofu en einnig staðbundnum þjónustuskrifstofum eða þjónustufulltrúum. Í Fjarðabyggð, sem var mynduð af þremur tiltölulega jafnstórum þéttbýlisstöðum, var stjórnsýslunni jafnvel dreift svo til jafnt á milli staða. Tiltölulega stuttu eftir sameiningar höfðu þó þjónustuskrifstofur eða störf

þjónustufulltrúa víðast hvar verið lögð af eða hlutverkum þeirra breytt. Ein ástæða þess var að íbúar virtust frekar sækja þjónustu á aðalskrifstofuna, jafnvel þótt einhver óánægja væri með fjarlægðina.

Í Skagafirði var við sameiningu gert ráð fyrir bæði þjónustufulltrúum og möguleikanum á hverfanefndum sem íbúar eldri byggðalaga gætu stofnað. Slíkar nefndir urðu þó ekki að veruleika, þrátt fyrir að mikill stuðningur kæmi fram í könnun höfundanna. Á heildina séð leiddu niðurstöður rannsóknarinnar í ljós að íbúar upplifðu breytingar á möguleikum sínum til áhrifa. Meirihluti þátttakenda taldi áhrif sín hafa dvínað og aðgengi að kjörnum fulltrúum versnað, sérstaklega meðal íbúa á jaðarsvæðum. Þessi upplifun tengdist fjarlægð frá stjórnsýslukjarna þar sem íbúar nær kjarna voru almennt jákvæðari. 57% íbúa töldu að valdið hefði safnast saman í stjórnsýslukjörnum, en hlutfallið var 72% meðal þeirra sem bjuggu utan þeirra (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002). Þetta samræmist einnig öðrum rannsóknum og kosningaúrlitum, sem sýna að stuðningur við sameiningar er yfirleitt meiri meðal íbúa þeirra sveitarfélaga sem verða stjórnsýslukjarnar eftir sameiningu. Þrátt fyrir að lausnir sem dreifa stjórnsýslunni á þennan hátt geti reynst dýrari, geta þær reynst lykilatriði í því að skapa traust og stuðning við sameiningar, sérstaklega fyrir íbúa utan stjórnsýslukjarna (Grétar Þór Eypórsson 2012b).

Rannsóknir sýna jafnframt að þó kostnaðarhagkvæmni geti verið stór ávinningur af sameiningum og einnig gæði þjónustu, en það dreifist þó misjafnt eftir stærð byggðalaga. Þannig hafa rannsóknir sýnt að við sameiningar hafi þjónusta batnað og kostnaður lækkað, en óánægja með þjónustu sé mest meðal íbúa og stjórnenda í jaðarbyggðum (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002; Grétar Þór Eypórsson og Vífill Karlsson 2018).

3 Fræðilegur bakgrunnur

Lengi hefur verið togstreita um hve stór og fjölmenn sveitarfélög landsins eigi að vera og eru rökin með og á móti sameiningum þónokkur. Einnig er afar misjafnt í alþjóðlegum samanburði hvernig verkaskiptingu ólíkra stjórnsýslustiga er háttað. Á Íslandi eru aðeins tvö stjórnsýslustig, sveitarstjórnarstigið og ríkisvaldið, en víða í heiminum má einnig finna svæðisbundin millistjórnsýslustig. Meðal ástæðna sem andstæðingar sameininga beita fyrir sig eru að við sameiningar skorti upp á endurspeglun á samsetningu samfélagsins og svæðalegu og þjónustulegu jafnræði. Einnig sé hætta á að þekking á sérkennum hvers svæðis glatist og þar með sé ábyrgðinni á aðkomu fólks að ákvörðunum ógnað (Grétar Þór Eypórsson 2014).

Til að varpa ljósi á þessar áskoranir verður í þessum kafla fjallað um þann grunn sem tilvist sveitarfélaga byggir á og hlutverk þeirra í stjórnskipulagi ríkja. Sérstök áhersla verður lögð á hvernig sveitarfélög réttlæta tilvist sína út frá þremur megin sjónarmiðum: valddreifingu, lýðræðislegri þátttöku og hagkvæmni í rekstri. Farið verður yfir fræðilegar kenningar um tilgang sveitarfélaga, þar sem dregin verða fram mismunandi sjónarhorn á eðli og hlutverk þeirra og ljósi varpað á hvernig þetta birtist í íslenska sveitarfélagakerfinu. Í kjölfarið verður lýðræðishlutverk sveitarfélaga skoðað nánar með áherslu á þátttökulýðræði. Þessi fræðilega sýn er jafnframt sett í samhengi við sveitarstjórnarstigið á Íslandi og þróun þess.

3.1 Tilgangur og hlutverk staðbundinna stjórnvalda

Í greininni „Theories and Values of Local Government“ tók L. J. Sharpe (1970) saman helstu kenningar um tilgang sveitarfélaga og hvernig rök fyrir tilvist þeirra hafa þróast í sögulegu og fræðilegu samhengi. Sharpe fjallar um hugmyndir 19. aldar hugsuða á borð við Alexis de Tocqueville (1835) og John Stuart Mill (1861), sem lögðu áherslu á mikilvægi staðbundinna stjórnvalda sem mótvægi við miðstýrt ríkisvald. Tocqueville hélt því fram að sveitarfélög væru forsenda þess að lýðræði gæti þrífist, þar sem tilvist þeirra tryggði að borgarar hefðu bein tengsl við ákvarðanatöku og gætu haft áhrif á stjórn samfélaga sinna. Mill tók í sama streng og taldi að staðbundin stjórnvöld væru betur í stakk búin til að bregðast við þörfum íbúa vegna sérþekkingar sinnar á staðbundnum aðstæðum. Út frá þessum hugmyndum setur Sharpe (1970) fram þrjár meginröksemdir fyrir tilvist sveitarfélaga: valddreifingu og frelsi, vettvang fyrir lýðræðislega þátttöku og hagkvæmni í opinberri þjónustu. Þessi þrískipta greining Sharpe

er mikilvægur grunnur í umræðu um hlutverk sveitarfélaga og á henni verður byggt til að varpa ljósi á kenningar um tilgang og hlutverk sveitarfélaga í nútímanum.

3.1.1 Valddreifing og frelsi

Eins og Sharpe (1970) fjallar um er valddreifing ein helsta röksemdin fyrir tilvist sveitarfélaga og lykilþáttur í samskiptum ríkis og sveitarfélaga. Þótt mikið hafi verið fjallað um hugtakið í umræðu um opinbera stjórnsýslu hefur verið gagnrýnt að hugtakið sé oft notað án skýrrar skilgreiningar og skorti á viðurkenndri samstöðu um merkingu þess (Sharpe 1970). Í grunninn snýst valddreifing um samband æðra stjórnsýslustigs við undireiningar sínar, og felur í sér dreifingu verkefna frá miðstýrðu ríkisvaldi til staðbundinna eininga til að koma í veg fyrir valdþjöppun og tryggja nálægð ákvarðanatöku við þá sem hún varðar (Sharpe 1970; Ryan og Woods 2016). Hugmyndin um frelsi er nátengd valddreifingu, þar sem staðbundin stjórnvöld eru nauðsynleg til að tryggja rétt samfélaga til að stýra eigin málefnum án óparfa íhlutunar ríkisins, sem er kjarni hugmyndarinnar um sjálfsstjórn samfélaga (Sharpe 1970).

Ryan og Woods (2016) hafa greint þrjú megin sjónarmið í fræðilegri umræðu um valddreifingu sem réttlæta tilvist hennar:

1. Sögulegt og menningarlegt sjónarmið, sem leggur áherslu á sjálfsákvörðunarrétt staðbundinna eininga og mikilvægi samfélagslegra tengsla. Þetta sjónarmið endurspeglast oft í röksemdafærslu minni sveitarfélaga fyrir sjálfstjórn sinni.
2. Lýðræðislegt sjónarmið, þar sem lögð er áhersla á að valddreifing stuðli að aukinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku og greiðara aðgengi að valdhöfum.
3. Hagrænt sjónarmið, þar sem valddreifing er talin stuðla að skilvirkari stjórnsýslu og hagkvæmari þjónustu. Þetta sjónarmið lítur svo á að staðbundin stjórnvöld hafi betri yfirsýn yfir þarfir íbúanna og séu betur í stakk búin til að úthluta björgum á sem hagkvæmastan hátt (Ryan og Woods 2016).

Í íslensku samhengi hafa öll þessi sjónarmið komið við sögu. Hagræna sjónarmiðið hefur oft verið í forgrunni, einkum í tengslum við sameiningar sveitarfélaga til að ná stærðarhagkvæmni og draga úr stjórnunar- og rekstrarkostnaði. Mótrök gegn sameiningum hafa gjarnan byggt á sögulega og menningarlega sjónarmiðinu, þar sem sjálfsmynd svæða og staðbundin stjórn eru talin mikilvæg (Grétar Þór Eypórsson 2012a).

Ryan og Woods (2016) skilgreina valddreifingu út frá þremur meginvíddum: fjárhagslegri, pólitískri og stjórnsýslulegri.

Fjárhagsleg valddreifing snýst um fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga, bæði hvað varðar tekjuöflun og ráðstöfun fjármuna. Hana má meta út frá sjálfstæði tekjustofna sveitarfélaga, skiptingu skatttekna milli stjórnsýslustiga og hlutfalli sveitarfélaga í heildarútgjöldum hins opinbera. Fjárhagslegt sjálfstæði er talið undirstaða raunverulegrar valddreifingar; án þess skortir sveitarfélög svigrúm til að framfylgja sínum stefnumálum og pólitísk og stjórnsýsluleg valddreifing getur orðið marklítill (Ryan og Woods 2016). Í íslensku samhengi hefur gagnrýni á lítill sveitarfélög tengst þessu, þar sem fjárhagsleg staða þeirra hefur hindrað getu þeirra til að hrinda verkefnum í framkvæmd, sem hefur staðið í vegi fyrir frekari færslu verkefna yfir til sveitarfélaga (Grétar Þór Eypórsson 2012a). Samhliða þessum sjónarmiðum hefur verið bent á að við sameiningar geti orðið til öflugri skipulagsheildir sem njóta aukins trausts og hafa meira bolmagn til að taka við umfangsmeiri verkefnum (Grétar Þór Eypórsson 2012b). Samkvæmt skýrslu Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins (2017) eru dæmi um að fjármagn hafi ekki fylgt nýjum verkefnum sem skapaði óánægju vegna aukins kostnaðar fyrir sveitarfélög (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 2017).

Pólitísk valddreifing varðar lýðræðislega ákvarðanatöku og möguleika íbúa til þátttöku í stefnumótun sveitarfélagsins. Hún tengist beint lýðræðislegu hlutverki staðbundinna stjórnvalda og felur í sér bæði formlegar og óformlegar leiðir til þátttöku. Þar er ekki einungis átt við kosningarétt og kjörgengi, heldur einnig möguleika íbúa til áhrifa á ákvarðanatöku með öðrum leiðum, svo sem íbúasamráði og þáttökufjárhagsáætlunum. Á Íslandi var breytingum á sveitarstjórnarlögum 2011 meðal annars ætlað að efla þátttöku með nýjum kafla um samráð við íbúa (Grétar Þór Eypórsson 2012a). Mörg sveitarfélög hafa, bæði fyrir og í kjölfar lagabreytinganna, unnið að bættri þátttöku og aðgengi íbúa að ákvarðanatöku í samræmi við þetta (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012).

Stjórnsýsluleg valddreifing felst í verkaskiptingu milli stjórnsýslustiga við framkvæmd verkefna og veitingu þjónustu. Henni þurfa að fylgja bæði fagleg hæfni og viðeigandi bjargir og þarf hún því að vera í samræmi við fjárhagslegt sjálfstæði. Án þess takmarkast sú ábyrgð sem sveitarfélög geta borið ef þau skortir getu til að sinna lögbundnum verkefnum (Ryan og Woods 2016). Á Íslandi má nefna flutning grunnskólans til sveitarfélaga árið 1996 og flutning málefna fatlaðra árið 2011 sem birtingarmynd þessa, þar sem sveitarfélög þurftu að byggja

upp bæði fagþekkingu og innviði til að taka við nýjum verkefnum (Grétar Þór Eypórsson 2012a; Grétar Þór Eypórsson og Eva Marín Hlynisdóttir 2021). Á Íslandi eru tiltölulega mörg og lítil sveitarfélög í samanburði við önnur Norðurlönd og ber sveitarstjórnarstigið jafnframt lægra hlutfall af heildarútgjöldum hins opinbera eða um 30%. Sveitarstjórnarstigið nýtur engu að síður tiltölulega mikils sjálfstæðis í evrópskum samanburði (Grétar Þór Eypórsson og Eva Marín Hlynisdóttir 2021). Þrátt fyrir að verkaskipting milli ríkis og sveitarfélaga á Íslandi sé almennt skýr, hefur verið bent á að til séu ákveðin „grá svæði“ þar sem ábyrgðin er óljós, og hafa sveitarfélög krafist skýrari ramma og skilvirkari samskipta við ríkið til að tryggja ábyrgð og dreifingu valds (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið 2017).

3.1.2 Sveitarfélög sem vettvangur lýðræðislegrar þátttöku borgaranna

Lýðræðislegt hlutverk sveitarfélaga er annar lykilþáttur í greiningu Sharpe (1970) á tilgangi og röksemdum fyrir tilvist þeirra og tengist pólitískri vídd valddreifingar. Samkvæmt Ryan og Woods (2016) krefst pólitísk valddreifing þess að staðbundin stjórnvöld hafi raunverulegt svigrúm til stefnumótunar og ákvarðanatöku í mikilvægum málefnum sem varða íbúa. Sharpe (1970) lýsir sveitarfélögum sem grundvallarvettvangi borgaralegrar þátttöku, þar sem þau sinna ekki aðeins stjórnsýsluhlutverki heldur efla einnig lýðræðislega ferla. Valddreifing snýst því ekki eingöngu um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga, heldur um að tryggja íbúum raunveruleg áhrif á ákvarðanir sem snerta daglegt líf þeirra. Slík þátttaka, að mati Sharpe, jafnar aðgang að áhrifum, styrkir tengsl almennings við stjórnkerfið og eykur skilning á lýðræðislegum ferlum. Þessi sýn er í takt við hugmyndir bæði Tocqueville (1835) og Mill (1861) sem Sharpe (1970) fjallar um, að ákvarðanataka eigi að vera sem næst borgurunum til að endurspegla staðbundnar þarfir og væntingar og mikilvægi sjálfstæðra staðbundinna eininga til að rækta pólitíska vitund borgaranna. Mill taldi þær jafnframt forsendu þess að íbúar tileinkuðu sér lýðræðisleg vinnubrögð og öðluðust þá pólitíska færni til þátttöku á æðri stjórnsýslustigum.

Í stjórnun sveitarfélaga nútímans birtast nýjar áskoranir í lýðræðislegu hlutverki sveitarfélaga, þar sem í auknum mæli er kallað eftir bæði sérhæfðri þekkingu, tæknilegum umbótum og auknu íbúalýðræði. Heinelt o.fl. (2021) fjalla um hvernig sveitarfélög hafa brugðist við þessari áskorun með þróun nýrra leiða til íbúasamráðs, oft með hjálp stafrænnar

tækni. Þær tilraunir endurspeglar viðleitni til að finna jafnvægi milli faglegrar getu og lýðræðislegrar þátttöku, í anda Sharpe.

Á Íslandi hefur flutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga oft reynst áskorun fyrir minni sveitarfélög vegna takmarkaðs fjárhagslegs og faglegs bolmagns. Í stað sameininga hafa mörg þeirra kosið samstarf við önnur sveitarfélög í gegnum byggðasamlög eða samninga um framkvæmd verkefna um þjónustuveitingu, á grundvelli heimilda sveitarstjórnarlaga (Grétar Þór Eypórsson 2012b). Þótt slíkt samstarf geti aukið hagkvæmni, felur það í sér ákveðið framsal valds frá kjörnum fulltrúum sveitarfélags til samstarfsvettvangsins. Til eru dæmi um sveitarfélög þar sem jafnvel stór hluti fjárhagsáætlunar er bundinn í slík verkefni, sem kjörnir fulltrúar sveitarfélags hafa þá lítið ákvörðunarvald yfir (Grétar Þór Eypórsson 2019). Hér kemur fram ákveðin mótsögn í lýðræðisrökum gegn sameiningum: smæð sveitarfélaga getur tryggt íbúum nærveru margra kjörinna fulltrúa og þannig stutt við nán tengsl við ákvarðanatöku. Ef þessir sömu fulltrúar þurfa þó í reynd að framselja verulegt vald í lykilmálaflokkum, svo sem velferðarþjónustu, þá minnkar sú nálægð við kjósendur sem smæðin er talin vernda. Í slíkum tilvikum getur framsal valds þannig grafið undan þeim tengslum milli íbúa og ákvarðanatöku sem Sharpe (1970) telur kjarna lýðræðislegs hlutverks sveitarfélaga.

3.1.3 Hagkvæmni í þjónustu og bolmagn staðbundinna stjórnvalda

Þriðja röksemd Sharpe (1970) fyrir tilvist sveitarfélaga er hagkvæmni í veitingu opinberrar þjónustu. Sú hugmynd byggir á því að með ákvarðanatöku sem er nær íbúunum geti sveitarfélög aðlagð þjónustuna að staðbundnum þörfum en miðstýrt stjórnvald, sem leiði til betri nýtingar fjármuna og skýrari forgangsroðunar, án þess að skriffinnska og fjarlæg stjórnsýsla hægi á framkvæmd þjónustunnar.

Til að ná slíkri skilvirkni þurfa sveitarfélög þó nægilegt fjárhagslegt og stjórnsýslulegt bolmagn (Ryan og Woods 2016), ásamt skýrri verkaskiptingu (Mosca 2006 í Ryan og Woods 2016). Norræna sveitarstjórnarmódelið einkennist af því að sveitarfélög hafa víðtækt sjálfstæði en vinna jafnframt náið með ríkisvaldinu. Þetta norræna módel hefur verið kallað *samvinnumiðuð valddreifing* (e. co-operative decentralization) og er það víða álitid gott dæmi um jafnvægi sem tryggi bæði fjárhagslegt sjálfstæði og faglegt bolmagn sveitarfélaga (Baldersheim, Rose og Sandberg 2017).

Togstreitan milli lýðræðislegra og hagrænna sjónarmiða hefur lengi verið viðfangsefni fræðimanna. Rannsóknir á stærð og getu sveitarfélaga sýna að stærri einingar geti boðið upp á aukna stærðarhagkvæmni, skilvirkni og sérhæfðari þjónustu, en of mikil miðstýring geti hins vegar dregið úr sveigjanleika, aðlögunarhæfni og tengslum við ólíkar þarfir íbúa (Dahl og Tufte 1973; Prud'homme 1995). Í rannsókn á 39 Evrópulöndum kom í ljós að stærð sveitarfélaga ein og sér var ekki ráðandi þáttur í árangri sveitarfélaga, heldur skipti skipulag stjórnsýslu og samspil við önnur stjórnsýslustig meira máli (Ladner o.fl. 2019). Þrátt fyrir að smærri sveitarfélög geti boðið upp á meiri áhrif íbúa og nánari tengsl við kjörna fulltrúa, getur þau skort bolmagn til að veita fjölbreytta og sérhæfða þjónustu. Purcell (2006) varar jafnframt við *staðbundnu gildrunni* (e. the local trap), þeirri forsendu að nærstjórnun sé alltaf lýðræðislegri en miðstýring, þar sem hún getur farið að snúast meira um sérhagsmunagæslu en hagsmuni heildarinnar. Hvorki smæð né stærð tryggir sjálfkrafa gott lýðræði eða skilvirkan rekstur; það ræðst af útfærslu valds og þeim aðferðum sem notaðar eru til að efla þátttöku og ekki er til ein rétt nálgun á stærðarhagkvæmni (Purcell 2006; Prud'homme 1995).

Þessi togstreita birtist skýrt í íslenska sveitarstjórnarkerfinu. Þar hafa hagrænu sjónarmiðin oft verið drifkraftur sameininga sveitarfélaga, með áherslu á stærðarhagkvæmni, lægri stjórnsýslu- og rekstrarkostnað og aukið faglegt bolmagn til að veita sérhæfðari þjónustu (Grétar Þór Eypórsson 2012a; Gunnar Helgi Kristinsson 2005). Slíkar breytingar hafa styrkt fjárhagslegan grundvöll og aukið getu sveitarfélaga til að takast á við ný verkefni, en geta jafnframt aukið fjarlægð milli íbúa og ákvarðanatöku (Eva Marín Hlynisdóttir 2023; Gunnar Helgi Kristinsson 2005). Þessi reynsla endurspeglar niðurstöður erlendra rannsókna um að ekki sé til ein rétt leið til að tryggja skilvirkan rekstur og nálægð við ákvarðanatöku og að skipulag stjórnsýslu og verkaskipting milli stjórnsýslustiga sé einnig veigamikill þáttur (Ladner o.fl. 2019; Prud'homme 1995).

Stærðarhagkvæmni hefur gjarnan verið talin ein helsta röksemdin með sameiningum sveitarfélaga, þar sem rökréttara sé að hagkvæmara sé að reka þjónustu sameiginlega í sveitarfélagi með fleiri íbúa heldur en í mörgum sveitarfélögum með fáa íbúa hvert. Rannsóknir benda þó til þess að þetta sé ekki algilt. Í nýlegri grein Vífils Karlssonar og Stefáns Kalmanssonar (2024) kemur fram að stærðarhagkvæmni birtist fremur í sumum málaflokkum en öðrum. Þeir benda á að lægri kostnaður á hvern íbúa náist aðallega í fjárfrekum verkefnum

sem hafa háan fastan kostnað á borð við sorphirðu og vatnsveitu og einnig í almennum stjórnunarkostnaði. Hins vegar séu áhrifin takmörkuð í vinnuaflsfrekari nærþjónustu á borð við skóla- og félagsþjónustu. Greining þeirra á norrænum og evrópskum rannsóknum sýnir jafnframt að ávinningur aukins íbúafjölda fer minnkandi þegar íbúafjöldi fer upp fyrir 20-25 þúsund íbúa. Í rannsókn þeirra komu fram vísbendingar um stærðarhagkvæmni í níu af tólf málaflokkum: fræðslu- og uppeldismálum, æskulýðs- og íþróttamálum, sameiginlegum kostnaði, menningarmálum, umhverfismálum, bruna- og almannavörnum, skipulags- og byggingamálum, heilbrigðismálum og hreinlætismálum. Á heildina litið benda niðurstöðurnar til þess að sameiningar minnstu eininganna séu líklegastar til að leiða til lægri meðalkostnaðar (Vífill Karlsson og Stefán Kalmansson 2024).

Grundvallaráskorunin, bæði í alþjóðlegu og íslensku samhengi, er að finna jafnvægið milli hagkvæmni og bolmagns annars vegar og nálægðar við íbúa hins vegar. Slíkt jafnvægi byggir ekki síst á góðu skipulagi stjórnsýslu og verkaskiptingu milli stjórnsýslustiga og er lykillinn að því að sveitarfélög geti staðið undir hlutverki sínu sem bæði þjónustuveitendur og lýðræðislegar stofnanir á skilvirkan og hagkvæman hátt.

3.2 Þátttökulýðræði

Mikill merkingarmunur er á notkun hugtaksins lýðræði eftir því hver talar og það hefur í gegnum tíðina náð yfir mismunandi þætti stjórnskipunar. Í skilgreiningu Gunnars Helga Kristinssonar í bókinni *Hin mörgu andlit lýðræðis: þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu* er eftirfarandi notað sem skilgreining á hugtakinu lýðræði: „stjórnarform sem uppfyllir lágmarksskilyrði um jafnan rétt til þátttöku og sanngirni í samkeppni um völd“. Samkvæmt Robert Dahl (1971 í Gunnar Helgi Kristinsson 2014) vísar það til stjórnkerfis sem fullnægði tveimur lágmarksskilyrðum; samkeppni annars vegar og aðgengi hins vegar. Lýðræði byggir á þeirri grundvallarhugmynd að borgarar hafi áhrif á ákvarðanir sem snerta samfélög þeirra. Hefðbundið fulltrúalýðræði hefur þó verið gagnrýnt fyrir að draga úr beinni þátttöku almennings, sem hefur leitt til aukinnar áherslu á þátttökulýðræði, íbúalýðræði og íbúasamráð. Þessar nálganir leitast við að efla tengsl milli stjórnvalda og borgaranna, en báðar eru þær háðar gæðum útfærslunnar og réttmæti ferlanna.

Þátttökulýðræði er hugtak sem lýsir beinni aðkomu almennings að ákvörðunum sem varða líf þeirra og samfélagið í heild. Það byggir á þeirri hugmynd að lýðræði sé ekki eingöngu ferli

sem felur í sér kosningar og fulltrúavald heldur einnig virka þátttöku borgaranna í mótun stefnu og ákvarðanatöku (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012; Gunnar Helgi Kristinsson 2014). Þátttökulýðræði snýst jafnframt um að skapa kerfi sem tryggir aðkomu ólíkra hópa, með það að markmiði að bæta ákvarðanatöku og auka lífsgæði. Sé lögð áhersla á gagnsæi og virka þátttöku almennings leiðir það oft til traustari ákvarðanatöku, aukins félagslegs réttlætis og meira trausts til stjórnsýslunnar (Gunnar Helgi Kristinsson 2014; Ryan og Woods 2016). Sveitarfélög hafa aðstöðu til að nýta nálægð sína við íbúana til að innleiða aðferðir sem gera almenningi kleift að hafa áhrif á ákvarðanir og þar með efla traust á stjórnvöldum (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012). Þessi nálgun þykir sérstaklega mikilvæg innan sveitarfélaga, þar sem ákvarðanir um skipulag, þjónustu og aðra grunnþætti samfélagsins hafa bein áhrif á daglegt líf íbúa, og er þá gjarnan fjallað um íbúalýðræði eða íbúasamráð. Samkvæmt Önnu Guðrúnu Björnsdóttur (2012) er tilgangur íbúalýðræðis sá að sporna gegn þeirri þróun að vegna flókinna álitaefna verði ákvarðanatöku of fjarlæg borgurunum. Gunnar Helgi Kristinsson (2012) líkir íbúasamráði við það að húseigandi þurfi að vera ánægður með hús sem hann fær verktaka til að byggja, og að sama skapi þurfi samráð við íbúa að vera hluti af ákvarðanatökuferlum í sveitarfélögum þar sem að íbúar hafi þekkingu og skoðanir á umhverfi sínu og þjónustu sveitarfélagsins. Gunnar Helgi leggur áherslu á að virkt íbúalýðræði felist ekki eingöngu í kosningum heldur í markvissu samráði, aðgangi að upplýsingum og gagnrýnni umræðu, þar sem tekið er tillit til ólíkra sjónarmiða og hagsmuna. Á þann hátt megi efla traust, auka réttlæti í stjórnsýslu og styðja við lýðræðislega menningu innan sveitarfélaga (Gunnar Helgi Kristinsson 2012).

Við sameiningar sveitarfélaga er mikilvægt að tryggja að þjónusta og ákvarðanatöku haldist í tengslum við þarfir íbúa. Rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar (2005) á tengslum lýðræðisþátttöku og viðbragðsflyti sveitarstjórna bendir til þess að virk þátttaka íbúa, svo sem í fundum, samskiptum við kjörna fulltrúa og samstarfi við félagasamtök, tengist bæði meiri þekkingu á sveitarstjórnarmálum og aukinni ánægju með þjónustu. Niðurstöðurnar voru þær að kenningar um þátttökulýðræði hefðu mesta forspárgildið fyrir viðbragðsflyti sveitarfélaga, samkvæmt rannsókninni. Rannsóknin leiðir því að því líkum að efling íbúalýðræðis sé ein

áhrifaríkasta leiðin til að mæta þeirri fjarlægð sem getur myndast milli íbúa og stjórnvalda í stærri einingum eftir sameiningar (Gunnar Helgi Kristinsson 2005).

Arnstein (1969) þróaði kenningu um átta þræpa stiga þátttöku; *þátttökustiga Arnsteins* sem gjarnan er notaður til að leggja mat á umfang og áhrif þátttöku almennings. Í neðstu þræpum þátttökustigans, sem fela í sér ógagnsæi, er þátttaka borgaranna aðeins táknræn, t.d. í formi upplýsingagjafar frá stjórnvöldum til almennings. Í þessum tilfellum hafa borgarar lítil sem engin áhrif á ákvarðanatöku. Táknræn þátttaka (e. tokenism), sem er á miðjum stiganum, gefur borgurum meiri sýnileika í ferlinu, t.d. með samráðsfundum, en þeir hafa engu að síður lítið raunverulegt vald. Efsta stigið, íbúavald (e. citizen power), er þegar borgarar fá raunverulegan aðgang að ákvarðanatöku í samstarfi við stjórnvöld. Þessi átta þræpa Arnstein undirstrika mikilvægi þess að þátttökulýðræði sé ekki aðeins yfirborðslegt ferli heldur skili raunverulegum áhrifum fyrir borgarana og varar Arnstein við því að án þess sé þátttakan aðeins táknræn (Arnstein 1969).



Mynd 1 Þátttökustigi eins og sænska sveitarfélagasambandið setur það fram (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012)

Þessi hugmynd Arnstein hefur verið þróuð áfram í áranna rás. Í leiðbeiningaritinu *Leiðsögn um lýðræði* (2012) er fjallað um svokallaðan þátttökustiga, sem sjá má á mynd 1. Hann má hafa til hliðsjónar þegar metið er hversu mikið vægi íbúasamráð eigi að hafa og má sjá nokkra samlegð með þátttökustiganum í kaflanum um íbúasamráð í sveitarstjórnarlögum

nr. 138/2011. Í þátttökustiganum, sem byggður er á framsetningu sænska sveitarfélagasambandsins, eru fimm þrep: upplýsingagjöf, samráð, rökræða, áhrif-hlutdeild og þátttaka í ákvarðanatöku. Mikilvægt er á öllum stigum að gott aðgengi sé að upplýsingum sem geta haft áhrif á niðurstöðu máls (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012, 8). Í handbók Sambands íslenskra sveitarfélaga um íbúasamráð (Anna Guðrún Björnsdóttir 2017) er undirstrikað að samráð verði að vera fastur þáttur í stjórnunarkerfi sveitarfélaga til að byggja upp traust og ánægju. Rannsóknir sýna að sveitarfélög með markvissa samráðsmenningu njóta meira trausts og ánægju meðal íbúa. Varað er við því að samráðsferli nái aðeins til fárra einstaklinga ef engar leiðir eru farnar til að ná til breiðari hópa.

3.2.1 Íbúasamráð á íslenska sveitarstjórnarstiginu

Með breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 var í fyrsta sinn settur sérstakur kafli, nr. 10, um samráð við íbúa. Þar er settur fram réttur íbúa til áhrifa á stjórn sveitarfélags og í 2. mgr. 102. grein laganna segir eftirfarandi: „Sveitarstjórn skal leitast við að tryggja íbúum sveitarfélagsins og þeim sem njóta þjónustu þess möguleika til að taka þátt í og hafa áhrif á stjórn sveitarfélagsins og undirbúning stefnumótunar.“ Settar eru fram nokkrar leiðir sem fara má til að tryggja áhrif íbúa og þar á meðal er fjallað um samráð við íbúa, skipan íbúa- og notendaráða og möguleika á að skipuleggja starfsemi sveitarfélagsins eftir staðbundnum forsendum. Lögin setja ákveðinn ramma í kringum íbúasamráð en í raun og veru er ekki fastbundið hvernig það skuli fara fram, sem eins og Anna Guðrún Björnsdóttir (2012) bendir á væri ekki æskilegt þar sem að sveitarstjórnir þurfi að hafa ákveðið svigrúm til útfærslu samráðs. Meðal þeirra leiða sem settar voru til að stuðla að auknu íbúalýðræði með lagabreytingunum frá 2011 voru þær að gefa ákveðinni prósentu íbúa sveitarfélags færi á að krefjast borgarafundar eða íbúakosninga um einstök málefni skv. 108. grein ásamt 38. greininni sem veitir möguleikann á að stofna nefnd fyrir hluta sveitarfélags.

Íbúasamráð er hægt að framkvæma á mismunandi stigum í ákvarðanatökuferli og veltur það á því hverju samráðinu er ætlað að ná fram. Íbúasamráð getur átt sér stað allt frá því mjög snemma í ákvarðanatökuferli til að kanna þörfina, allt að því þegar framkvæmd er lokið til að meta árangur. Því skiptir miklu máli að tilgangurinn með samráðinu sé skýr strax í upphafi máls til að ákvarða hvenær er best að samráð fari fram. Það er mikilvægt að ákveða strax í upphafi hvernig upplýsingamiðlun til íbúa og fjölmiðla skuli fara fram (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012). Íbúalýðræði krefst þess ekki síst að forsvarsmenn sveitarfélaga og stofnana

veiti greinargóðar og aðgengilegar upplýsingar til þess að borgararnir geti byggt ákvarðanatöku sína og skoðanir á þeim (Jón Hákon Magnússon 2012).

Þegar samráð við íbúa í sveitarfélögum er annars vegar eru margar þátttökuaðferðir sem koma til greina. Hver og ein þeirra býður upp á ákveðna möguleika en getur einnig haft takmarkanir og þær henta misvel eftir samhengi og eðli málsins. Því er mikilvægt að sveitarfélög tileinki sér færni í að beita þeim með markvissum hætti og geri sér grein fyrir bæði styrkleikum og veikleikum hvernar aðferðar (Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir 2012).

Í ritinu *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum* er fjallað um nokkrar slíkar aðferðir sem sveitarfélög hérlandis hafa nýtt, og hver þeirra gefur innsýn í hvernig samráð og þátttaka geta orðið virkur hluti af stjórnsýslu og stefnumótun. Þar má nefna almennar atkvæðagreiðslur um einstök mál, þar sem íbúum býðst að greiða beint atkvæði um tiltekin mál. Með lögum um sveitarstjórnir nr. 138/2011 var sett ákvæði um að með undirskrifum 20-33% kosningabærra íbúa geti íbúar knúið fram atkvæðagreiðslu um ákveðin mál. Aðrar leiðir eru til að mynda íbúafundir, rafrænt lýðræði, þátttökufjárhagsáætlanagerð og íbúasamráð við skipulagsgerð. (Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir 2012). Við allt samráð við íbúa skiptir sköpum að undirbúningur sé góður, upplýsingagjöf skýr og skýrt hvers vegna tiltekin þátttökuaðferð sé valin og mikilvægt er að velja aðferð eftir eðli máls og þeim íbúahópum sem málið varðar. Sé vel að samráðinu staðið getur það eflt gæði ákvarðanatöku, byggt traust og aukið ábyrgð íbúa og stjórnvalda (sama heimild). Eitt þekktasta verkefnið í íbúalýðræði á Íslandi er eflaust verkefnið *Hverfið mitt* og *Betri Reykjavík* þar sem íbúar hafa fengið að koma með tillögur að úrbótum og nýjungum innan hverfa sem íbúar geta svo kosið á milli. Þetta hefur einnig verið gert í mörgum öðrum sveitarfélögum.

Ákvarðanir innan sveitarfélaga eru yfirleitt teknar af kjörnum fulltrúum sem hafa til þess umboð frá almenningi. Með auknu ákalli um þátttöku íbúa hefur í vaxandi mæli verið brugðist við með því að kalla til svokallaða notendafulltrúa, líkt og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir (2012) hefur fjallað um. Notendafulltrúar sem koma úr röðum þeirra sem njóta þjónustu eða hafa beina tengingu við viðkomandi málefnasvið geta í ákveðnum tilvikum verið mjög gagnleg leið til að dýpka innsýn í hagsmuni og reynslu íbúa og efla tengsl milli almennings og stjórnsýslu. Dæmi um slíkt eru fulltrúar foreldra og starfsfólks í stjórnnum leik- og grunnskóla og ungmennaráð sveitarfélaga sem veita ungu fólki færi á að hafa áhrif á stefnumótun og læra

á lýðræðislega ferla. Hverfisráð eru mjög lýsandi dæmi um notendafulltrúa. Þau starfa sem ráðgefandi vettvangur sem miðlar sjónarmiðum íbúa einstakra hluta sveitarfélagsins til stjórnenda þess, með það að markmiði að efla staðbundið lýðræði og tengja stjórnsýsluna betur við daglegt líf íbúa. Hverfisráð hafa þekkst bæði í Reykjavíkurborg sem og í víðfeðmum sveitarfélögum á landsbyggðinni og hafa þau þótt nauðsynleg í sumum sameinuðum sveitarfélögum. Hlutverk hverfisráðanna er samkvæmt Sigurlaugu Önnu Jóhannsdóttur (2012) að veita íbúum vettvang til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi hverfistengd málefni, s.s. skipulag, þjónustu og forgangsörðun framkvæmda. Þrátt fyrir að fyrirkomulag sem virkjar notendafulltrúa styrki lýðræðislega þátttöku getur það einnig verið takmarkað í framkvæmd. Völd notendafulltrúa eru yfirleitt ráðgefandi, þátttaka íbúa oft misjöfn og skortur á formlegum tengingum við formlegt ákvarðanavald getur dregið úr áhrifum þeirra (Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir 2012).

Anna Guðrún (2012) dregur fram að kjörnir fulltrúar þurfi að taka ákvarðanir annars vegar út frá upplýsingum frá faglegum sérfræðingum sveitarfélagsins, og hins vegar út frá íbúum og mati á heildarhagsmunum. Eitt af því sem tekið er fram er að kjörnir fulltrúar þurfi að hafa trú á íbúasamráði til að framkvæma það og ef þeir eru þegar búnir að taka ákvörðun sé betra að sleppa samráði og upplýsa í stað þess um ákvörðunina. Annað atriði sem huga þarf að við skipulagningu samráðs er markhópagreining sem skoðar virkni og aðgang ólíkra hópa að samráðinu. Sem dæmi um hóp sem verður fyrir miklum áhrifum af ákvarðanatöku en sýnir jafnan minni virkni eru innflytjendur lýsandi dæmi. Unnur Dís Skaptadóttir (2012) fjallar um stöðu og þátttöku innflytjenda bendir á að aðgengi þeirra að þátttöku á sveitarstjórnarstiginu sé takmarkað bæði vegna formlegra hindrana og félagslegra þátta eins og tungumálakunnáttu og menningarlegrar aðgreiningar. Ef ekki er tekið mið af fjölbreytileika íbúa og byggðamynstri getur lýðræðislegt aðgengi verið mjög skekkt (Unnur Dís Skaptadóttir 2012).

Skýrsla um íbúasamráð eftir Önnu Guðrúnu Björnsdóttur (2017) leggur áherslu á að samráð sé skipulagt, reglulegt og samþætt stefnumótunarferlum sveitarfélaga; íbúar þurfa að vita hvernig og hvenær þeir geti haft áhrif, og sveitarfélög þurfa að sýna fram á hvernig sjónarmið eru tekin til greina.

4 Heimastjórnir og hverfisráð

4.1 Samþykktir og nefndir sveitarfélaga

Eins og komið hefur fram eru sveitarfélög sjálfstæð stjórnvöld og um þau gilda sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 ásamt því sem þeim eru faldar ýmsar aðrar skyldur í öðrum sérlögum. Í 9. gr. laganna er fjallað um samþykkt um stjórn, stjórnsýslu og fundarsköp sveitarfélags. Í þeirri samþykkt er kveðið á um meðferð þeirra mála sem sveitarfélagið annast og hvernig starfsemi sveitarstjórnar og nefnda hennar skuli háttað. Samþykkt um stjórn, stjórnsýslu og fundarsköp er, ásamt öðrum lögum og reglum, grundvöllurinn að því hvernig stjórnun hvers sveitarfélags er háttað. Sveitarfélög hafa almennt töluvert svigrúm til að móta eigið stjórnkerfi og getur útfærsla samþykktu því verið mjög ólík milli sveitarfélaga (Trausti Fannar Valsson 2014; Þingskjal nr. 1250/2010-2011). Þetta svigrúm takmarkast þó af sveitarstjórnarlögum og öðrum sérlögum sem kveða á um hvaða nefndir skuli starfa innan sveitarfélaga (Trausti Fannar Valsson 2014).

Við breytingar á sveitarstjórnarlögum árið 2011 voru m.a. gerðar breytingar á 38. gr. laganna. Þá var sett skýrara ákvæði um heimild sveitarstjórna til að skipa nefnd fyrir tiltekin verkefni eða málaflokka fyrir hluta sveitarfélags. Greinin heimilar sveitarstjórn að kjósa nefnd sem fer með afmörkuð málafni í ákveðnum hluta sveitarfélags. Ef mælt er fyrir um slíka nefnd í lögum eða í samþykkt sveitarfélags (sbr. 8. gr.), telst hún fastanefnd sveitarstjórnar. Í samþykktinni má jafnframt ákveða að nefndin skuli kosin af íbúum hluta sveitarfélagsins. Þar sem að nefndaskipan sveitarfélags er ákvörðuð í samþykkt sveitarfélags eru það ákvæði hennar sem ákvarða hvort og þá hvernig heimastjórnir skulu skipaðar og hvaða valdsvið þær hafa.

Í greinargerð lagafrumvarpsins (Þingskjal nr. 1250/2010-2011) er fjallað nánar um nefnd fyrir hluta sveitarfélags og ástæður að baki þeim ákvæðum sem fjalla um slíka nefnd. Þar segir meðal annars eftirfarandi um 38. gr:

Eftir því sem sveitarfélög verða stærri eykst þörfin á því að sveitarstjórnir geti skipulagt stjórnsýslu sína á grundvelli staðbundinna forsendna innan marka sveitarfélagsins. Hér ber þó að hafa í huga að grundvöllur fyrir tilvist sveitarfélaga er sá að þau eru staðbundin stjórnvöld. Því ætti almennt ekki að vera þörf á slíkri skiptingu meðal nefnda sveitarfélags eða á staðbundnum sérnefndum um helstu verkefni sveitarfélaganna. Ákveðnum þáttum þjónustu kann þó hugsanlega að vera betur fyrir komið undir verksviði slíkra nefnda. Af sögulegum

ástæðum getur það t.a.m. átt við um ákveðna þætti fjallskila. Staðbundnar nefndir geta einnig verið mikilvægar við undirbúning einstakra mála eða áætlana. Rétt er að hafa í huga að ef fjallað er um staðbundna nefnd í samþykktum um stjórn sveitarfélags og sveitarstjórn ber að kjósa hana eða sjá um að hún sé kosin í kosningum meðal íbúa sveitarfélagsins þá er hún eðli máls samkvæmt fastanefnd skv. 37. gr. Ef svo er myndast einnig heimild, sbr. 42. gr., til að framselja slíkri nefnd vald til fullnaðarafgreiðslu mála.

Jafnframt segir eftirfarandi um nefndir fyrir hluta sveitarfélags sem kosnar skulu af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélags í almennum kosningum:

Í 3. og 4. mgr. er sérstaklega fjallað um heimild sveitarstjórnar til að ákveða í samþykkt um stjórn sveitarfélags að nefnd skuli kosin af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélags í almennum kosningum. Kosningar til slíkrar nefndar verða að fullnægja ákveðnum grundvallarskilyrðum um lýðræðislegar kosningar og skulu því taka mið af ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við getur átt. Ekki er óeðlilegt, m.a. vegna kostnaðar, að kosningar til nefnda af þessu tagi færu fram samhliða sveitarstjórnarkosningum væri því við komið.

Samkvæmt greinargerðinni er hlutverk nefnda fyrir hluta sveitarfélags að sinna ákveðnum afmörkuðum verkefnum innan þess hluta sveitarfélagsins. Tekið er fram að grundvöllurinn fyrir tilvist sveitarfélaga sé sá að þau eru staðbundin stjórnvöld en færð eru rök fyrir því að með sameiningum sveitarfélaga aukist þörfin á að koma ákveðnum þjónustubáttum fyrir undir verksviði staðbundinna nefnda. Jafnframt er tekið fram að sé fjallað um slíka nefnd í samþykktum sveitarfélagsins þá teljist hún sem fastanefnd skv. 37. gr. laganna og geti fengið vald til fullnaðarafgreiðslu mála skv. 42. gr.

4.2 Heimastjórn

Hugtakið heimastjórn í samhengi þessarar ritgerðar er notað um einingu innan stjórnkerfis sveitarfélaga, sem byggir á ákvæðum 38. greinar sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Slík nefnd er samkvæmt lögnum kosin til að fara með afmörkuð málefni eða málaflokka í landfræðilegum hluta sveitarfélagsins, og sé getið um hana í samþykkt um stjórn sveitarfélags telst hún til fastanefnda sveitarstjórnar. Í samþykktinni má ákveða að nefnd samkvæmt þessari grein skuli kosin af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Hugtakið heimastjórn kemur hvergi fram í sveitarstjórnarlögum en heimastjórn er það heiti sem þær nefndir sem starfa skv. 38. grein hafa fengið í samþykktum þeirra tveggja sveitarfélaga sem nýtt hafa þetta ákvæði. Í dag eru starfandi heimastjórnir í tveimur sveitarfélögum á landinu, Múlaþingi og Vesturbyggð.

Í Múlaþingi hafa verið heimastjórnir frá sameiningu sem varð 2020 og í Vesturbyggð frá sameiningu 2024 (Vesturbyggð 2024).

Í 36. gr. samþykktar um stjórn Múlaþings nr. 1216/2023 er kveðið á um að kosið skuli til „fjögurra heimastjórna sem fara með afmörkuð málefni og málaflokka í hluta sveitarfélagsins skv. 38. gr. sveitarstjórnarlaga.“ Þessar fjórar heimastjórnir eru heimastjórn Borgarfjarðar, heimastjórn Djúpavogs, heimastjórn Fljótsdalshéraðs og heimastjórn Seyðisfjarðar. Heimastjórnir Múlaþings hafa vald til fullnaðarafgreiðslu ýmissa mála og í samþykktinni er valdsvið þeirra tilgreint (Samþykkt um stjórn Múlaþings nr. 1216).

Samkvæmt samþykkt um stjórn sameinaðs sveitarfélags Tálknafjarðarhrepps og Vesturbyggðar nr. 410/2024 er kosið til fjögurra heimastjórna sem fara með afmörkuð málefni og málaflokka á tilteknum svæðum innan sveitarfélagsins; heimastjórn Arnarfjarðar, heimastjórn fyrrum Barðastrandarhrepps og Rauðasandshrepps, heimastjórn Patreksfjarðar og heimastjórn Tálknafjarðar. Þar eru tveir fulltrúar og tveir til vara kosnir beinni kosningu við sveitarstjórnarkosningar og einn fulltrúi og annar til vara eru tilnefndir af bæjarstjórn og skulu þeir vera aðalfulltrúar í bæjarstjórn. Heimastjórnir í Vesturbyggð annast þau störf sem bæjarstjórn felur þeim og snúa að viðkomandi byggðahluta, auk þess að fara með verkefni náttúruverndarnefndar og veita umsagnir um ákveðin verkefni, svo sem menningarverkefni, félagsheimili og tjaldsvæði og vegna vinnu við stefnu um þjónustustig sveitarfélagsins skv. 130. gr. sveitarstjórnarlaga auk annarra verkefna samkvæmt viðauka um framsalsheimildir og verkefni sem þeim er falið samkvæmt erindisbréfi.

Miðað við framkvæmd í þeim tveimur sveitarfélögum þar sem heimastjórnir eru til staðar má því skilgreina heimastjórn sem fastanefnd fyrir hluta sveitarfélags sem kosin er að hluta til (eða öllu leyti) beinni kosningu af íbúum þess hluta sveitarfélagsins sem hefur ákveðnar heimildir til fullnaðarafgreiðslu mála innan byggðahlutans og skyldur og heimildir til umsagna um ákveðna málaflokka.

4.2.1 Heimastjórnir í Múlaþingi

Eins og fyrr segir starfa heimastjórnir Múlaþings skv. 38. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um nefnd fyrir hluta sveitarfélags. Þar hafa, frá sameiningu árið 2020, starfað fjórar heimastjórnir; heimastjórn Borgarfjarðar, heimastjórn Djúpavogs, heimastjórn Fljótsdalshéraðs og heimastjórn Seyðisfjarðar og eru þær skipaðar þremur fulltrúum hver. Valdmörk þeirra miðast við sveitarfélagamörk fyrrum sveitarfélaganna fjögurra og eru þær

skipaðar þremur fulltrúum. Tveir fulltrúar í heimastjórn og tveir til vara skulu kosnir beinni kosningu af íbúum þess hluta sveitarfélagsins og einn fulltrúi og annar til vara skulu kjörnir af sveitarstjórn samhliða kjöri annarra fastanefnda, auk þess sem sveitarstjórn kys á sama fundi formann heimastjórnar af aðalmönnum. Heimastjórnnum er skv. samþykkt um stjórn Múlapings nr. 1216/2023 veitt vald til fullnaðarafgreiðslu mála og er það valdsvið útlistað í samþykktinni. Meðal þeirra verkefna sem eru á hendi heimastjórna eru að afgreiða tiltekin verkefni skipulagslaga og tiltekin verkefni sem varða umhverfi, náttúruvernd, landnotkun, leyfisveitingar, hafnamál og fleira. Einnig veitir heimastjórn umsagnir, til að mynda varðandi menningarverkefni, tiltekin hafnamál, félagsheimili og tjaldsvæði og síðast en ekki síst skal fjárhagsáætlun sveitarfélagsins koma til umsagnar heimastjórnar áður en hún er tekin til umræðu í sveitarstjórn. Einnig er sveitarstjórn heimilt að framselja fullnaðarafgreiðslu ákveðinna mála til heimastjórna samkvæmt viðauka (Samþykkt um stjórn Múlapings nr. 1216/2023).

Markmiðið með heimastjórnunum er meðal annars að tryggja aðkomu heimamanna að ákvörðunum sem varða þeirra byggð, álykta um mál og koma þeim á dagskrá sveitarstjórnar (Hildur Margrét Jóhannsdóttir og Rúnar Snær Reynisson 2020). Í erindisbréfi fyrir heimastjórnir og á heimasíðu Múlapings koma fram ákveðin markmið og hlutverk sem heimastjórnnum er ætlað að uppfylla (Múlaping 2022; 2023). Þau fjalla meðal annars um það að markmið heimastjórna sé að tryggja áhrif og aðkomu heimamanna í hverjum kjarna, að stuðla að hvers konar samstarfi innan byggðahlutans og gera tillögur til sveitarstjórnar sem varða verksvið sitt. Þá eru heimastjórnir vettvangur samráðs íbúa, félagasamtaka, atvinnulífs og sveitarfélagsins og virkur þátttakandi í stefnumörkun byggðahlutans.

Þar sem heimastjórnir eru tiltölulega nýtt fyrirbæri í íslenskri stjórnsýslu er fræðileg umfjöllun um þær enn af skornum skammti. Tvær greiningar á heimastjórnarkerfi Múlapings hafa þó verið birtar á síðustu árum: fræðigrein eftir Evu Marín Hlynsdóttur, prófessor í stjórnmálafræði (2023), og meistararitgerð Hönnu Dóru Helgudóttur frá stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands (2024). Báðar leggja þær áherslu á að heimastjórnir hafi verið settar á laggirnar til að mæta lýðræðislegum áskorunum við sameiningu sveitarfélaga, einkum til að mæta áhyggjum af aukinni fjarlægð frá stjórnsýslu og minnkandi áhrifum íbúa á ákvarðanatöku. Í þessu ljósi eru heimastjórnir settar fram sem tæki til að efla lýðræðislega þátttöku og viðhalda tengslum milli íbúa og stjórnvalda í staðbundnum málefnum. Þær benda jafnframt á að áhrif

heimastjórna ráðist ekki síst af því hvort sveitarstjórn sé reiðubúin að veita þeim raunverulegt svigrúm og vald.

Í grein Evu Marínar (2023) er sjónum sérstaklega beint að þeim stjórnsýslulegu og fræðilegu áskorunum sem fylgja því að innleiða þetta nýja fyrirkomulag. Hún bendir á að lýðræðisleg markmið geti rekist á við fagleg sjónarmið eins og skilvirkni og kostnaðarhagkvæmni og að togstreita geti skapast milli undireininganna og sveitarstjórnarinnar. Hún bendir jafnframt á að heimastjórnir geti í sumum tilvikum haft fyrst og fremst táknrænt gildi, þar sem þær eru settar á laggirnar sem málamiðlun fyrir smærri byggðalög í kjölfar sameininga, en þær geti jafnframt minnkað togstreitu á milli kjarna og jaðarsvæða (Eva Marín Hlynsdóttir 2023). Hanna Dóra (2024) beinir athyglinni að reynslu íbúa í samhengi við þátttökulýðræði og byggir rannsókn sína á könnun sem lögð var fyrir íbúa. Hún dregur fram að traust og tiltrú á heimastjórnnum ráðist af því hversu sýnilegt og raunverulegt hlutverk þeirra er í ákvörðunartöku. Íbúar virðast almennt jákvæðir gagnvart fyrirkomulaginu en nefna skort á upplýsingum, óljós völd og misræmi milli byggðahluta sem helstu veikleika þess og að slíkt hamli traust íbúa til kerfisins. Í samhengi við þá gagnrýni sem sett hefur verið fram á sameiningar sveitarfélaga má segja að sú litla fræðilega umfjöllun sem til er um heimastjórnir bendi til þess að heimastjórnir geti að einhverju leyti komið til móts við þær lýðræðislegu og byggðatengdu áskoranir sem fylgja sameiningum. Það takmarkast þó við það að valdsvið séu skýr, faglegur stuðningur, virk upplýsingagjöf og pólitískur vilji sé til staðar. Mikilvægt þykir að þegar undireiningar á sveitarstjórnarstiginu eru skipulagðar þurfi að tryggja skýrt valdsvið, fjárheimildir og faglegan stuðning og varast að þær verði vettvangur sérhagsmuna, svo tilgangurinn falli ekki ofan í „staðbundnu gildruna“ (Eva Marín Hlynsdóttir 2023).

4.3 Hverfisráð

Hugtakið hverfisráð er, líkt og heimastjórn, ekki skilgreint í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011. Ólíkt heimastjórnnum hafa þau þó verið starfrækt á nokkrum stöðum um landið um allnokkurt skeið. Sambærilegar nefndir hafa jafnframt verið nefndar hverfisnefndir eða íbúaráð en í þessari ritgerð verður hugtakið hverfisráð notað. Hverfisráð hafa minna formlegt hlutverk en heimastjórnir, gegna aðallega ráðgefandi hlutverki og eru ekki bundin í lög. Sveitarfélög, eða hverfisráðin sjálf, setja sér eftir atvikum nánari reglur um starfsemi þeirra. Hlutverk þeirra takmarkast að mestu við það að gera tillögur og miðla upplýsingum til sveitarstjórnar og er

valdsvið þeirra því takmarkað (Grétar Þór Eypórsson og Eva Marín Hlynisdóttir 2021). Með breytingum á sveitarstjórnarlögum 2011 var þó í fyrsta sinn settur sérstakur kafli um samráð við íbúa, þar sem meðal annars er fjallað um möguleikann á íbúa- og notendaráðum og skipulagningu starfsemi eftir staðbundnum forsendum (2. mgr. 102. gr.).

Hlutverk hverfisráða er meðal annars að viðhalda samráði milli íbúa, fulltrúa sveitarstjórnar og ýmissa félagasamtaka eða stofnana, til dæmis með opnum fundum (Gunnar Kristinsson 2014). Mikilvægt er að greina á milli hverfisráða sem eru að einhverju leyti hluti af skipulagi sveitarfélags, þótt hlutverk þeirra sé óformlegt, og íbúasamtaka sem rekin eru sjálfstætt. Slík samtök geta einnig haft jákvæð áhrif á tengsl milli íbúa og stjórnvalda (Steinunn Hrafnisdóttir 2012).

Hverfisráð geta gegnt mikilvægu hlutverki við að efla lýðræðislega þátttöku íbúa og getur það gilt fyrir bæði stórborgir og strjálbýl svæði. Íbúar geta einnig haft sérstakra hagsmuna að gæta, hvort sem þeir búa í ákveðnum byggðarkjarna, einstökum götum eða tilheyra öðrum hópum (Gunnar Helgi Kristinsson 2012). Hverfisráð eða notendaráð geta þannig verið gagnlegur farvegur fyrir aðgengi hópa sem ekki komast auðveldlega að á hinum formlega vettvangi sveitarstjórnarmálanna. Þannig geta hverfisráð stuðlað að lýðræðislegu réttlæti, aukið aðgengi jaðarsettra hópa að stjórnsýslulegum ferlum og eftir félagslegt taumhald (Unnur Dís Skaptadóttir 2012; Collins og Medrano 2022; Óskar Dýrmundur Ólafsson 2012).

Í sumum sveitarfélögum, svo sem Akureyrarbæ og Ísafjarðarbæ, gera samþykktir sveitarfélagsins ráð fyrir tilvist hverfisráða, sem starfa samkvæmt reglum um frjáls félög og kjósa sér stjórn á fundum íbúa hverfanna. Þeim er ætlað að vera vettvangur samráðs og umræðu í nærumhverfi (Akureyrarbær 2021; Ísafjarðarbær 2021). Lengi voru starfandi sambærileg ráð í Reykjavíkurborg, sem nefndust íbúaráð. Þau voru skipuð með öðrum hætti; borgarstjórn skipaði fulltrúa í íbúaráð, sem yfirleitt höfðu pólitísk tengsl við borgarstjórn (Gunnar Kristinsson 2014). Frá 2019 var fyrirkomulagið með þeim hætti að borgarstjórn skipaði þrjá fulltrúa, íbúasamtök einn, foreldrafélög einn og einn var valinn með slembivali (Reykjavíkurborg 2019). Íbúaráðin voru starfrækt með því fyrirkomulagi til 2025 en nú hafa íbúaráð Reykjavíkurborgar hins vegar verið lögð niður og óvíst er hvort annað fyrirkomulag taki við (Anna Lilja Þórisdóttir 2025).

Í stærri borgum hefur það gefið góða raun að skipta borgum upp í minni hverfiseiningar og hafa rannsóknir stutt við það. Í samanburðarrannsókn í nokkrum norrænum borgum kom í

ljós að bæði ánægja með þjónustuna og lýðræðisleg þátttaka voru meiri í smærri einingum. Þar virtist gefa besta raun þegar kosið var beint í hverfisráð og völd notenda yfir eigin þjónustu voru meiri (Bäck o.fl. 2005 í Óskar Dýrmundur Ólafsson 2011). Slík hverfaskipting gaf einnig góða raun í Reykjavíkurborg þar sem stjórnun þjónustuveitingar var færð nær íbúunum með skipan hverfisráða og starfsemi þjónustumiðstöðva í hverfum borgarinnar (Óskar Dýrmundur Ólafsson 2012).

Með sameiningum sveitarfélaga myndast stærri skipulagsheildir en áður. Það getur orsakað að tilfinning íbúanna um að þeir séu hafðir með í ráðum minnki. Í fámennari eða jaðarsettum byggðalögum geta íbúar einnig upplifað sig enn fjarlægari frá ákvarðanatöku (Gunnar Helgi Kristinsson 2005). Þar af leiðandi hafa sum sveitarfélög brugðist við með skipulagningu þjónustu eða samráðs við íbúa eftir hverfum og bent hefur verið á að færsla þjónustu nær íbúum líkt og gert var í Reykjavíkurborg geti nýst sem fyrirmynd fyrir víðfeðm sveitarfélög sem þjónusta ólík svæði (Grétar Þór Eypórsson 2012b; Óskar Dýrmundur Ólafsson 2012).

Hverfisráð geta verið afar misjöfn eftir sveitarfélögum og jafnvel innan þeirra. Í meistararitgerð Gunnars Kristinssonar (2014) um hverfisráð þriggja sveitarfélaga kom fram að virkni þeirra var mismikil og áhrif á ákvarðanir sveitarstjórna lítil. Ekki fundust dæmi um veigamikil áhrif hverfisráðanna á ákvarðanir sveitarstjórna í neinum þeirra þriggja sveitarfélaga sem þar voru skoðuð. Almennt leiddi rannsóknin í ljós að staða hverfisráða gagnvart stjórnsýslunni væri tiltölulega veik og taldi Gunnar að efla ætti hverfisráð þyrfti afstaða stjórnsýslunnar að breytast (Gunnar Kristinsson 2014). Til að hverfisráð nái árangri þarf að tryggja þeim skýrt umboð, stuðning frá stjórnsýslunni og raunverulegt aðgengi að ákvarðanatökuferlum (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012). Virkni þeirra eykst ef tengsl við stjórnsýsluna eru góð og málum er vel fylgt eftir. Þá skiptir máli að ráðin hafi skýrar reglur um starfsemi, aðgang að upplýsingum og fjármagn til að standa undir verkefnum. Slíkt getur aukið áhrif þeirra og traust íbúa (Anna Guðrún Björnsdóttir 2012). Þá skiptir máli að forðast að falla í það sem Purcell (2006) kallar *gildru hins staðbundna (the local trap)*, þá forsendu að staðbundin þátttaka leiði sjálfkrafa til lýðræðislegri og réttlátari ákvarðanatöku. Útkoman ræðst þó af því hvaða hópar og hagsmunir fá raunverulegt vald (Purcell og Brown 2005; Purcell 2006). Því þarf við skipulagningu staðbundinna eininga á borð við hverfisráð eða heimastjórnir að tryggja að ferlar endurspegli fjölbreytta hagsmuni og jafnt aðgengi allra hópa.

4.3.1 Hverfisráð í Ísafjarðarbæ

Starfsemi hverfisráða má rekja til stofnunar íbúasamtakanna Átaks á Þingeyri árið 1998. Í Hnífsdal voru einnig starfandi íbúasamtök sem þróuðust síðar í hverfisráð með tengingu við stjórnsýslu Ísafjarðarbæjar. Eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2014 var stofnuð nefnd um íbúalýðræði og virkari stjórnsýslu í Ísafjarðarbæ í takt við forgangsmál þáverandi bæjarstjórnar og í kjölfarið var unnið markvisst að stofnun hverfisráða í 6 hverfum í Ísafjarðarbæ. Nefndin gaf í lok kjörtímabilsins út skýrslu þar sem rakið er það sem gert var á kjörtímabilinu í tengslum við eflingu íbúalýðræðis og hverfisráða. Meðal þeirra markmiða sem nefndin hafði var að styrkja hverfisráð sveitarfélagsins og hvetja til stofnunar nýrra hverfisráða þar sem engin voru starfandi, auka upplýsingamiðlun, gera stjórnsýslu sveitarfélagsins opnari og virkari og leita leiða til að auka staðbundna þjónustu á Suðureyri, Flateyri og Þingeyri (Ísafjarðarbær 2018).

Árin 2014-2015 voru því stofnuð hverfisráð, eða íbúasamtök skilgreind sem hverfisráð í öllum byggðakjörnum og tveimur hverfum innan Ísafjarðar. Þau eru íbúasamtök Hnífsdals, hverfisráð Súgandafjarðar, hverfisráð Önunarfjarðar, íbúasamtökin Átak á Þingeyri og á Ísafirði voru tvö hverfisráð; fyrir Eyri og efri bæ annars vegar og Holta-, Tungu- og Seljalandshverfi hins vegar. Tilgangurinn með stofnun ráðanna var að efla samskipti milli íbúa og sveitarfélagsins, stuðla að meiri þátttöku í ákvarðanatöku og færa vald nær íbúunum. Kjörnir voru fimm fulltrúar í hvert hverfisráð og tveir til vara (Ísafjarðarbær 2018).

Í skýrslu nefndarinnar koma fram eftirfarandi markmið með stofnun hverfisráða:

- að efla samhug og samkennd íbúa
- að vera samstarfsvettvangur íbúa, félagasamtaka og hagsmunasamtaka á svæðinu
- að vinna að framfara- og hagsmunamálum í byggðakjarnanum
- að standa vörð um sérkenni byggðakjarnans
- að starfa með stofnunum bæjarins og opinberum aðilum sem fara með málefni byggðakjarnans og íbúa þess
- að eiga samstarf við hverfisráð annarra byggðakjarna (Ísafjarðarbær 2018)

Reynslan af starfsemi hverfisráðanna sýndi þó fljótt fram á áskoranir í framkvæmd: óljóst umboð, lítinn stuðning og veika tengingu við stjórnkerfið. Íbúar í smærri byggðarkjörnum

upplifðu jafnframt að þeir hefðu minni áhrif á ákvarðanatöku og kölluðu eftir skýrari formum valddreifingar. Á samráðsfundi sem nefndin hélt með fulltrúum allra hverfisráða, bæjarstjóra, bæjarritara og sviðsstjóra umhverfis- og eignasviðs 2017 kom fram að hverfisráðin töldu mikilvægt að fá tækifæri til að veita umsagnir og að þeim væri tekið alvarlega, komið til skila á réttan stað og brugðist við þeim. Í stuttu máli þótti mikilvægt að bæta samskipti milli bæjarins og hverfisráðanna, til að þau gætu þjónað sínu hlutverki sem raunverulegur vettvangur íbúalýðræðis fremur en táknrænn (Ísafjarðarbær 2018).

Árið 2017 var því haldið málþing undir yfirskriftinni „Hvernig gerum við góðan bæ betri?“ Fulltrúar hverfisráða tóku þátt í undirbúningi og var lögð áhersla á að draga lærdóm af fyrstu starfsárum hverfisráðanna. Á málþinginu var farið í vinnustofur þar sem fjallað var um ýmislegt á borð við hlutverk og skipulag hverfisráðanna og bætt íbúasamráð. Skýrsla nefndarinnar tekur saman niðurstöður og leggur nefndin fram við bæjarstjórn átta tillögur til úrbóta. Meðal þeirra eru tillögur um mótun ferla og leiðbeininga fyrir ráðin, breytingar á bæjarmálasamþykktum er varðar hverfisráð, árlegir fundir bæjarstjórnar með hverfisráðum, ungmennaráði og öldungaráði og að bæjarfulltrúar verði tengiliðir við ráðin. Lagt var til að meta það fyrirkomulag að tveimur árum liðnum (Ísafjarðarbær 2018).

Virgni hverfisráðanna hefur þó verið mjög misjöfn og dæmi eru um að ekki séu birtar fundargerðir hjá ráðunum um árabíl (Ísafjarðarbær e.d.). Í hverfisráði Súgandafjarðar eru engar fundargerðir birtar árin 2019-20, í hverfisráði Önundarfjarðar frá 2018-2021 og frá íbúasamtökunum Átaki á Þingeyri milli 2015-2019. Þeim fjölgaði þó þegar byggðalagið tók þátt í verkefni Byggðastofnunar um Brothættar byggðir þegar ráðinn var verkefnastjóri sem starfaði með íbúasamtökunum. Í hverfisráði Holta-, Tungu- og Seljalandshverfis hefur ekki verið haldinn fundur síðan 2019 og nýjasta fundargerð frá hverfisráði Eyrar og efri bæjar er aðalfundur 6. september 2021, en í henni kemur fram að enginn hafi boðið sig fram til setu í ráðinu, þó ekki komi heldur fram nein ákvörðun um að leggja ráðið niður (Ísafjarðarbær 2021a),

Árið 2021 hélt bæjarstjóri fund með hverfisráðum/íbúasamtökum í Hnífsdal, Suðureyri, Flateyri og Þingeyri um breytt fyrirkomulag hverfisráða „til að fara yfir málin og hvað sé hægt að gera betur“ (Ísafjarðarbær 2021b). Niðurstöður þess fundar eru óljósar en sum ráðin urðu aftur virk í kjölfar þessa fundar.

Í stefnuyfirlýsingu meirihluta Í-listans eftir sveitarstjórnarkosningar 2022 kemur fram að stofna eigi vinnuhóp sem skoða eigi möguleikann á heimastjórnnum (Í-listinn 2022). Slíkur vinnuhópur hefur þó ekki verið stofnaður og benda nýlegar fundargerðir virkra hverfisráða til þess að mörg þau vandamál sem bent var á 2018 séu enn til staðar, einkum er varða samskipti við sveitarfélagið og viðbrögð við erindum (Ísafjarðarbær 2025a, Ísafjarðarbær 2024).

5 Aðferðafræði rannsóknar

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir aðferðafræði rannsóknarinnar, þ.e. þeim rannsóknarsniðum, gagnaöflunaraðferðum og greiningaraðferðum sem beitt var til að svara rannsóknarspurningunum. Aðferðafræðin var valin með það að markmiði að varpa ljósi á afstöðu íbúa til stjórnsýslu í fjölkjarna sveitarfélögum sem hafa orðið til við sameiningar og kanna hvort tilhögun sem gerir ráð fyrir heimastjórnnum geti nýst til að mæta þeim lýðræðislegu og byggðalegu áskorunum sem slíkar sameiningar fela í sér. Þannig er framkvæmd samanburðarrannsókn á upplifun íbúa í Múlaþingi, þar sem heimastjórnir hafa verið settar á laggirnar, og Ísafjarðarbæ, þar sem slíkt fyrirkomulag er ekki til staðar en starfandi hafa verið óformleg hverfisráð að einhverju marki.

5.1 Rannsóknarsnið og aðferðafræðileg nálgun

Rannsóknin er tilviksrannsókn, þar sem borin eru saman tvö sveitarfélög. Í rannsóknnum í félagsvísindum er oft ekki hægt að framkvæma hefðbundnar tilraunir þar sem höfð er stjórn á öllum breytum (Bryman 2012). Notast var við aðferð sem kallast á ensku *most similar systems design*, sem felst í því að finna tvö tilvik sem eiga marga þætti sameiginlega, fyrir utan það sem rannsóknin beinist að (Przeworski og Teune 1970). Í þessu tilfelli voru borin saman tvö íslensk sveitarfélög: Ísafjarðarbær og Múlaþing. Í Múlaþingi starfa heimastjórnir með formlegt valdsvið en í Ísafjarðarbæ starfa hverfisráð sem hafa aðeins ráðgefandi hlutverk. Í þessu tilviki er því verið að skoða hvort frumbreytan *heimastjórn*, sem er til staðar í Múlaþingi en ekki Ísafjarðarbæ, hafi áhrif á upplifun íbúa.

Þessi sveitarfélög voru valin þar sem þau eiga það sameiginlegt að samanstanda af nokkrum, dreifðum byggðakjörnum, þar sem einn er umtalsvert stærri en hinir (sjá töflu).

Tafla 1 Íbúafjöldi byggðalaga og fjarlægð frá stjórnsýslukjarna (Hagstofa Íslands e.d.b)

Þéttbýlisstaður	Íbúafjöldi	Fjarlægð frá stjórnsýslukjarna
Egilsstaðir	2632	-
Fellabær	415	3 km
Seyðisfjörður	648	27 km

Borgarfjörður eystri	91	76 km
Djúpivogur	412	85(um Öxi), 151km um þjóðveg 1
Ísafjörður	2679	-
Hnífsdalur	210	4,6 km
Flateyri	189	22 km
Suðureyri	296	23 km
Þingeyri	261	49 km

Þrátt fyrir að vera staðsett sitt hvoru megin á landinu eru sveitarfélögin einnig sambærileg að því leyti að samanstanda af stóru landsvæði sem einkennist meðal annars af stórskornum fjöllum og fjörðum og því fylgja ákveðnar áskoranir. Einnig má nefna að atvinnulíf sveitarfélaganna er á margan hátt svipað þar sem það einkennist meðal annars af sjávarútvegi, fiskeldi og ferðaþjónustu en aðrar greinar eru þó ólíkar, þar ber helst að nefna að stóriðja er á Austurlandi en ekki á norðanverðum Vestfjörðum. Að sjálfsögðu er einnig margt sem er ólíkt á milli þessara sveitarfélaga en þar sem verið er að skoða stjórnskipulag sveitarfélags er talið að viðhorf fólks í þessum tveimur sveitarfélögum geti skýrst að miklu leyti af þeim mismun. Nánar er fjallað um þær takmarkanir sem fylgja samanburði í kafla 5.4 um takmarkanir rannsóknarinnar.

Þegar rannsóknir sem þessar eru hannaðar er mikilvægt að huga að réttmæti og áreiðanleika. Áreiðanleiki felst í því að mælingar séu stöðugar og að hægt sé að endurtaka þær á sama hátt og fá svipaða niðurstöðu (Bryman 2012). Þar á við í þessari könnun, og byggir hluti spurninganna á annarri könnun sem framkvæmd var í Múlaþingi 2024 (Hanna Dóra Helgudóttir 2024). Réttmæti vísar svo til þess hvort rannsóknin mæli það sem henni er ætlað að mæla og því er skipt í tvennt; innra réttmæti og ytra réttmæti. Innra réttmæti vísar til þess að hægt sé að draga ályktanir um að það séu raunverulega þeir þættir sem verið er að mæla sem hafi áhrif á niðurstöðurnar. Í þessari rannsókn er innra réttmæti styrkt með því að skoða ólíka þætti og gera fjölbreyttan samanburð. Megin greiningartólið sem er notað í þessari ritgerð er lýsandi tölfræði en einnig er marktækniþrófum beitt til að kanna hvort marktækur munur sé á viðhorfum milli hópa. Marktækniþróf gefa til kynna hvort munur milli hópa sé

líklegur til að vera raunverulegur frekar en tilkominn af tilviljun. Slíkar mælingar geta styrkt trúverðugleika niðurstaðna og byggt þar með undir innra réttmæti (Bryman 2012). Ytra réttmæti vísar svo til þess í hve miklum mæli hægt sé að yfirfæra niðurstöður rannsóknarinnar á aðrar aðstæður, þýði eða tímabil og byggir ytra réttmæti ávallt ofan á innra réttmæti (Bryman 2012). Í þessari rannsókn er ytra réttmæti takmarkað að vissu leyti, þar sem telja má ákveðinn galla að úrtak þátttakenda var sjálfvalið. Því er ekki hægt að fullyrða að niðurstöðurnar yrðu þær sömu ef val á úrtaki hefði farið fram með öðrum hætti. Samanburður á tveimur sveitarfélögum eykur þó mögulega yfirfærslugildi rannsóknarinnar og þar með ytra réttmæti.

5.2 Rannsóknarspurningar

Rannsóknin byggir á tveimur rannsóknarspurningum sem hafa þann tilgang að að bera saman upplifun íbúa á milli sveitarfélaganna sem hafa heimastjórnir annars vegar og hverfisráð hins vegar, og hvort eða hvernig sá munur birtist í smærri byggðalögum utan stjórnsýslukjarna sveitarfélagsins. Með því að svara þessum spurningum má varpa ljósi á mögulega þýðingu fyrirkomulags á borð við heimastjórnir um framtíðarþróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi. Rannsóknarspurningar ritgerðarinnar eru eftirfarandi:

1. Er munur á upplifun íbúa af stjórnsýslu fjölkjarna sveitarfélaga þar sem starfræktar eru heimastjórnir með formlegt ákvarðanatökuvald annars vegar og óformleg hverfisráð hins vegar?
2. Ef svo er, birtist meiri munur í smærri byggðalögum sem eru utan stjórnsýslukjarna sveitarfélagsins?

5.3 Spurningakönnun og úrvinnsla gagna

Gögnum var safnað með spurningakönnun, sem talin var heppilegasta aðferðin til að afla viðhorfa íbúa í Múlaþingi og Ísafjarðarbæ. Spurningakönnun er megindleg rannsóknaraðferð sem felur í sér að safna stöðluðum gögnum frá úrtaki einstaklinga með það að markmiði að draga ályktanir um þýðið (Burnham o.fl. 2008). Spurningakönnuninni var skipt í tvennt; annars vegar fyrir íbúa Múlaþings og hins vegar fyrir íbúa Ísafjarðarbæjar. Alls bárust 435 svör; 200 í Múlaþingi og 235 í Ísafjarðarbæ.

Kannanirnar voru settar upp í könnunarforritinu Typeform. Forritið gerði þátttakendum kleift að velja að taka könnunina á íslensku eða ensku og tryggði að einungis íbúar viðkomandi

sveitarfélags tækju þátt. Kannanirnar voru opnar frá 26. júní til 13. júlí 2025 og voru auglýstar á íbúahópum á Facebook, opinberum Facebook síðum sveitarfélaganna og í héraðsmiðlunum Bæjarins besta og Austurfrétt (Bæjarins besta 2025; Albert Örn Eypórsson 2025).

Spurningalistarnir voru sambærilegir að mestu, en í Múlaþingi var spurt um heimastjórnir og í Ísafjarðarbæ um hverfisráð. Flestar spurningarnar voru á likert-kvarða (1-5), sem gerir það kleift að reikna nafnbreytur sem taka gildi sem raðbreytur á tölulegan hátt (Bryman 2012). Þannig er hægt að greina tölfræðina og mynstur í svörum, svo sem með útreikningi á meðaltölum og samanburði milli sveitarfélaga, byggðalaga, eftir því hvort svarendur búi í kjarna eða ekki o.s.frv. Svörin á likert kvarðanum voru ýmist frá mjög ósammála(1)-mjög sammála (5), mjög illa(1)-mjög vel(5) eða mjög slæmt(1)-mjög gott(5). Í lok könnunar var þátttakendum einnig gefinn kostur á að skrifa athugasemdir, sem veita dýpri innsýn í upplifun svarenda og var því um blandaða aðferð að ræða (Onwuegbuzie og Leech 2006).

Í spurningakönnuninni voru sex bakgrunnsbreytur; sveitarfélag, byggðalag, kyn, aldur, tungumál og það hvort svarandi hefði einhvern tímann átt sæti í annað hvort heimastjórn, hverfisráði eða sveitarstjórn sveitarfélags. Ekki var spurt út í þjóðerni eða tungumálakunnáttu en ætla má að þau sem svöruðu könnuninni á ensku hafi minni íslenskukunnáttu og því er hægt að skoða tungumál sem könnunin var tekin á sem bakgrunnsbreytu. Aðeins tveir þátttakendur svöruðu á ensku í Múlaþingi, svo sú breyta gefur afar takmarkaða innsýn í viðhorf íbúa af erlendum uppruna. Við úrvinnslu könnunarinnar var einnig búin til breytan kjarni/utan kjarna, sem gerði það kleift að bera saman svör frá íbúum í byggðalögum sem flokkast sem stjórnsýslukjarni (Ísafjörður og Egilsstaðir og nágrenni þeirra) og íbúum í byggðalögum utan þeirra, stundum kallaðar jaðarbyggðir.

Viðhorfsspurningarnar byggja að hluta á spurningum úr meistararitgerð Hönnu Dóru Helgudóttur (2024) sem rannsakaði afstöðu íbúa Múlaþings til heimastjórnarkerfisins og hvort það stuðlaði að þátttökulýðræði. Þessi rannsókn beinir augum frekar að samanburði milli tveggja sveitarfélaga og var lögð áhersla á að viðhorfsspurningarnar gætu endurspeglad þau fræðilegu álitamál sem rannsóknarspurningar ritgerðarinnar og fræðilegur bakgrunnur byggir á. Leitast var við að ná fram viðhorfum er varða þjónustu sveitarfélags, lýðræðislega þætti, þekkingu og skoðunum á hverfisráða- eða heimastjórnarkerfum og hvert framhald þeirra ætti að vera. Jafnframt var reynt að varpa ljósi á hvort fyrirkomulagið í hvoru sveitarfélagi fyrir sig þjónaði þeim tilgangi og markmiðum sem þeim hafa verið sett af sveitarfélaginu sjálfu.

Í úrvinnslu könnunarinnar eru spurningarnar flokkaðar niður í fimm hluta eftir eðli þeirra og tilgangi:

- Fimm likert-spurningar sem varða *þekkingu og viðhorf til heimastjórna* og hverfisráða, samanburðarhæfar milli sveitarfélaganna.
- Tvær likert-spurningar sem varða *viðhorf til þjónustu sveitarfélags*, annars vegar almennt og hins vegar innan byggðalaga, samanburðarhæfar.
- Spurning sem varðar skoðanir á *framtíð fyrirkomulags heimastjórna eða hverfisráða*. Fimm valmöguleikar voru í boði og gátu þátttakendur hakað við eins marga eða fáa og þeir vildu og eru svörin samanburðarhæf.
- Spurningar sem varða *mat á hlutverki og markmiðum hverfisráða/heimastjórna*, fimm likert-spurningar í Ísafjarðarbæ og fjórar í Múlaþingi. Svör við þessum spurningum eru ekki samanburðarhæf þar sem markmiðin voru ólík milli sveitarfélaga.
- Að lokum var ein já/nei spurning í Ísafjarðarbæ um hvort koma ætti á heimastjórnnum, sem ekki var í könnuninni fyrir Múlaþing.

Við framkvæmd og úrvinnslu kannananna var gætt að siðferðilegum sjónarmiðum í samræmi við viðmið í félagsvísindum (Bryman 2012). Engum persónugreinanlegum upplýsingum var safnað um þátttakendur og í upphafi könnunar var þátttakendum greint frá tilgangi rannsóknar, fjallað um meðferð persónuupplýsinga og gáfu þeir upplýst samþykki fyrir þátttöku sinni í rannsókninni. Jafnframt var þess gætt við úrvinnslu rannsóknar að ekki væri hægt að greina svör þátttakenda út frá persónubundnum þáttum.

Við úrvinnslu gagna var hrágögnum úr Typeform hlaðið niður í Excel og þau hreinsuð og samræmd. Þeir þátttakendur sem ekki reyndust vera íbúar viðkomandi sveitarfélags voru útilokaðir, og því voru nothæf svör samtals 224 í Ísafjarðarbæ og 194 í Múlaþingi.

5.4 Takmarkanir rannsóknarinnar

Eins og í öllum rannsóknum eru ákveðnar takmarkanir sem hafa áhrif á niðurstöður og túlkun þeirra. Helstu takmarkanir snúa að úrtaksgerð, samanburði sveitarfélaga, landfræðilegri flokkun, eðli rannsóknarsniðs og stöðu höfundar. Um var að ræða hentugleikaúrtak og sjálfvalið úrtak þar sem könnunin fór fram á netinu og var að mestu auglýst á samfélagsmiðlum

og héraðsmiðlum. Slíkt fyrirkomulag getur dregið úr möguleikum ákveðinna hópa til þátttöku og jafnframt höfðað til ákveðinna hópa út frá áhugasviði umfram aðra (Kellstedt og Whitten 2009). Slíkt getur dregið úr alhæfingargildi niðurstaðna.

Þó að samanburður Ísafjarðarbæjar og Múlaþings falli vel að most-similar systems design (Przeworski og Teune 1970), ber að hafa í huga að sveitarfélögin eru ekki að öllu leyti sambærileg og samverkandi breytur geta haft áhrif. Sérstaklega má nefna að í Múlaþingi starfa sérstakir starfsmenn fyrir heimastjórnir með skrifstofur í hverju byggðalagi, en stjórnsýsla Ísafjarðarbæjar er miðlæg á Ísafirði. Þá fá nefndarmenn í heimastjórnunum greitt fyrir setu en ekki fulltrúar í hverfisráðum Ísafjarðarbæjar. Þar sem þessir þættir tengjast nánnum hætti tilvist heimastjórna er erfitt að greina að hvaða leyti hver þessara þátta hefur sjálfstæð áhrif á viðhorf íbúa. Einnig geta þættir á borð við ólíka stjórnmalasögu og menningu ólíkra sveitarfélaga og byggðalaga haft áhrif.

Það ber einnig að nefna að vegna ýmissa landfræðilegra þátta gefa svör þátttakenda eftir byggðalögum ekki endilega fullkomna mynd af búsetu. Í Ísafjarðarbæ er gert ráð fyrir sex hverfisráðum, þar af þremur innan Skutulsfjarðar. Í þessari rannsókn var þó notast við skiptingu sveitarfélagsins í fjögur þjónustuvæði samkvæmt drögum að þjónustustefnu (Ísafjarðarbær 2025b). Í Múlaþingi var stuðst við þá skiptingu sem heimastjórnarkerfið gerir ráð fyrir. Þar eru þó einnig annmarkar, til dæmis Fellabær sem liggur rétt við Egilsstaði en telst samt sérstakt byggðalag, auk þess sem svæðin eru víðfeðm og ekki var greint sérstaklega á milli þéttbýlis og dreifbýlis. Þannig flokkast íbúi sem býr í dreifbýli í fyrrum Fljótsdalshéraði til að mynda sem íbúi „kjarna“, þótt hann búi mögulega í talsverðri fjarlægð frá Egilsstöðum. Slíkar flækjur eru óhjákvæmilegar þegar bornar eru saman ólík og víðfeðm landsvæði. Sú skipting sem notast var við er talin fara góðan milliveg og gefa glögga heildarmynd án þess að flækja þátttöku eða gera svör of persónugreinanleg.

Rannsóknin er jafnframt þversniðsrannsókn sem gefur aðeins mynd af stöðunni á einum tímapunkti (Bryman 2012). Áhugavert væri að framkvæma slíka rannsókn yfir lengri tíma og jafnvel bera viðhorf saman fyrir og eftir sameiningu sveitarfélags eða innleiðingu heimastjórnarkerfis. Slíkt gæti aukið fræðilega þekkingu á efninu, sem hingað til er takmörkuð.

Að lokum er rétt að nefna að höfundur ritgerðarinnar er íbúi á Flateyri og hefur haft sæti sem varamaður í hverfisráði Öndarfjarðar á meðan vinnslu könnunarinnar stóð. Þó að reynt

hafi verið að gæta hlutleysis og byggja á fræðilegri nálgun er ekki hægt að útiloka að þessi staða hafi haft áhrif á sjónarhorn höfundar.

6 Niðurstöður spurningakönnunar

6.1 Bakgrunnur þátttakenda

Hér verður fjallað um bakgrunn þeirra þátttakenda sem svöruðu könnuninum. Þessar bakgrunnsbreytur segja til um dreifingu úrtaksins. Til hliðsjónar eru upplýsingar um þýðið, það er hvernig íbúasamsetning sveitarfélaganna og byggðalaganna er í raun og veru.

Langflestir svarendur í báðum könnunum svöruðu könnuninni á íslensku, eða 90% þátttakenda í Ísafjarðarbæ og 99% í Múlaþingi. Hlutfall innflytjenda er hærra en hlutfall svara á ensku, 17,2% í Múlaþingi og 23,3% í Ísafjarðarbæ. Þetta bendir til að könnunin hafi síður náð til íbúa af erlendum uppruna með takmarkaða íslenskukunnáttu.

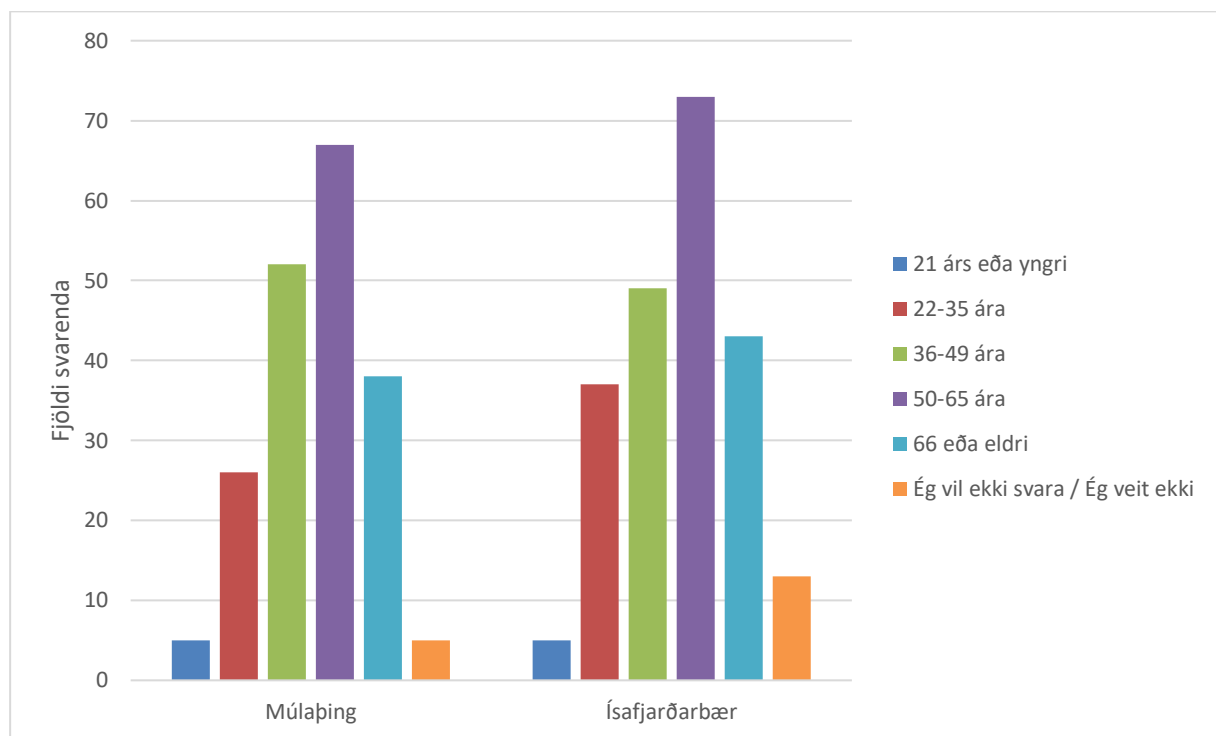
Tafla 2 Svörun miðað við búsetu í byggðalögum - Ísafjarðarbær

Byggðalag	Fjöldi	Íbúar í byggðalagi	Hlutfall íbúa af heild	Hlutfall svarenda
Ísafjarðarbær				
Flateyri/Önundarfjörður	44	239	6,2%	20,2%
Suðureyri/Súgandafjörður	22	309	8,1%	10,1%
Ísafjörður/Hnífsdalur/Skutulsfjörður	111	2952	77,0%	50,9%
Þingeyri/Dýrafjörður	41	332	8,7%	18,8%
Múlaþing				
Borgarfjörður/fyrrum Borgarfjarðarhreppur	22	129	2,5%	11,8%
Djúpivogur/fyrrum Djúpavogshreppur	34	523	10,0%	18,2%
Egilsstaðir/fyrrum Fljótsdalshérað	98	3896	74,5%	52,4%
Seyðisfjörður/fyrrum Seyðisfjarðarkaupstaður	33	672	12,8%	17,6%

Tafla 2 sýnir fjölda svarenda út frá búsetu í byggðalagi samanborið við hlutfall íbúa af heildaríbúum sveitarfélagsins (Hagstofa Íslands e.d.a; e.d.b.). Í báðum sveitarfélögum var hlutfall svarenda frá minni byggðalögum hærra en hlutdeild þeirra í íbúafjölda, á meðan

svarhlutfall í stjórnsýslukjörnum var hlutfallslega lægra. Í Ísafjarðarbæ kom næsthæsta hlutfall svarenda frá Flateyri/Önundarfirði, þrátt fyrir að íbúafjöldi þar sé lægstur. Mögulegt er að búseta og tengsl rannsakanda við staðinn hafi aukið þátttöku þar. Í Múlaþingi má þó einnig sjá hærra hlutfall eftir því sem byggðalögin eru minni, sérstaklega í fyrrum Borgarfjarðarhreppi sem er fámennasta byggðalagið.

Nokkuð fleiri konur tóku þátt í könnuninni í báðum byggðalögum en karlar, í Múlaþingi svöruðu 100 konur og 83 karlar og í Ísafjarðarbæ 120 konur og 89 karlar. Í báðum sveitarfélögum voru einnig nokkrir sem merktu við kynsegin/annað eða vildu ekki svara.



Mynd 2 Aldursdreifing þátttakenda

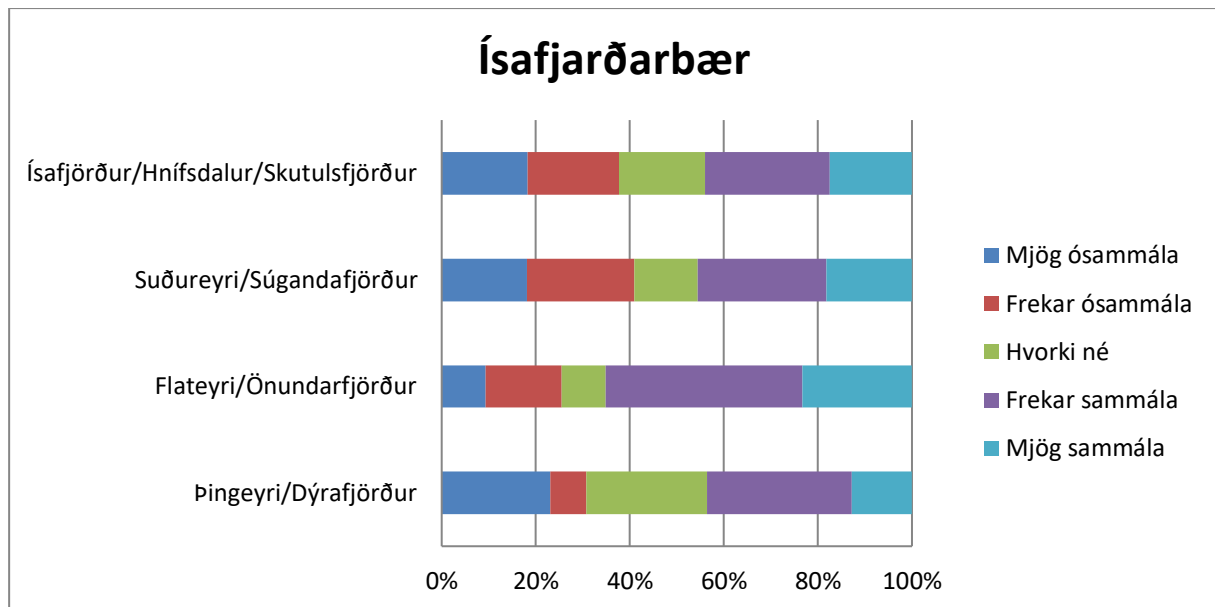
Mynd 2 sýnir aldursdreifingu þátttakenda rannsóknarinnar í báðum sveitarfélögum. Fjölmennasti aldurshópurinn í báðum sveitarfélögum var 50-65 ára og fjöldi þátttakenda er nokkuð ólíkur eftir aldurshópum.

Spurt var hvort þátttakendur hefðu einhvern tímann átt sæti í sveitarstjórn, heimastjórn eða hverfisráði. Þessi atriði voru sameinuð í eina spurningu til að tryggja að svörin væru ekki persónugreinanleg. Í Múlaþingi höfðu 161 þátttakandi ekki slíka stjórnsýslureynslu á móti 22 með slíka reynslu og 6 svöruðu ekki spurningunni. Í Ísafjarðarbæ höfðu 160 þátttakendur aldrei átt sæti, 45 sem hafa þá reynslu og þar voru einnig 6 sem ekki svöruðu spurningunni.

6.2 Þekking og viðhorf til heimastjórna og hverfisráða

Hér verður farið yfir þær fimm spurningar sem varða *þekkingu og viðhorf til heimastjórna og hverfisráða*. Fyrst er niðurstöðum hvernar spurningar skipt upp eftir sveitarfélögum, brotið niður eftir byggðalögum og svörin sýnd í 100% stacked súlum. Þetta gefur greinargóða mynd af dreifingu svara eftir byggðalögum. Því næst eru svör flokkuð saman eftir sveitarfélögum, brotið niður eftir breytunni kjarni/utan kjarna og meðaltal svara hvers flokks sett fram í stöplariti. Þetta gefur gleggri mynd af samanburði, annars vegar milli sveitarfélaganna tveggja og hins vegar eftir því hvort svarendur búa í stjórnsýslukjarna eða í öðru byggðalagi. Til að kanna hvort munur væri á meðaltölum milli hópa var notað t-próf fyrir tvö úrtök með ólíkum dreifingum (Welch's t-test). Aðferðin var valin þar sem úrtaksstærðir hópanna voru mismunandi og ekki var gerð forsenda um að dreifni milli hópa væri sú sama. Prófin voru keyrð í Excel og niðurstöður túlkaðar miðað við 95% öryggisbil ($p < 0.05$). T-prófin voru gerð annars vegar á milli sveitarfélaganna tveggja og hins vegar á milli svara íbúa í stjórnsýslukjarna og utan stjórnsýslukjarna í hvoru sveitarfélagi fyrir sig. Til styttingar verður notast við heiti fjarða í Ísafjarðarbæ og heiti fyrrum sveitarfélaga í Múlaþingi.

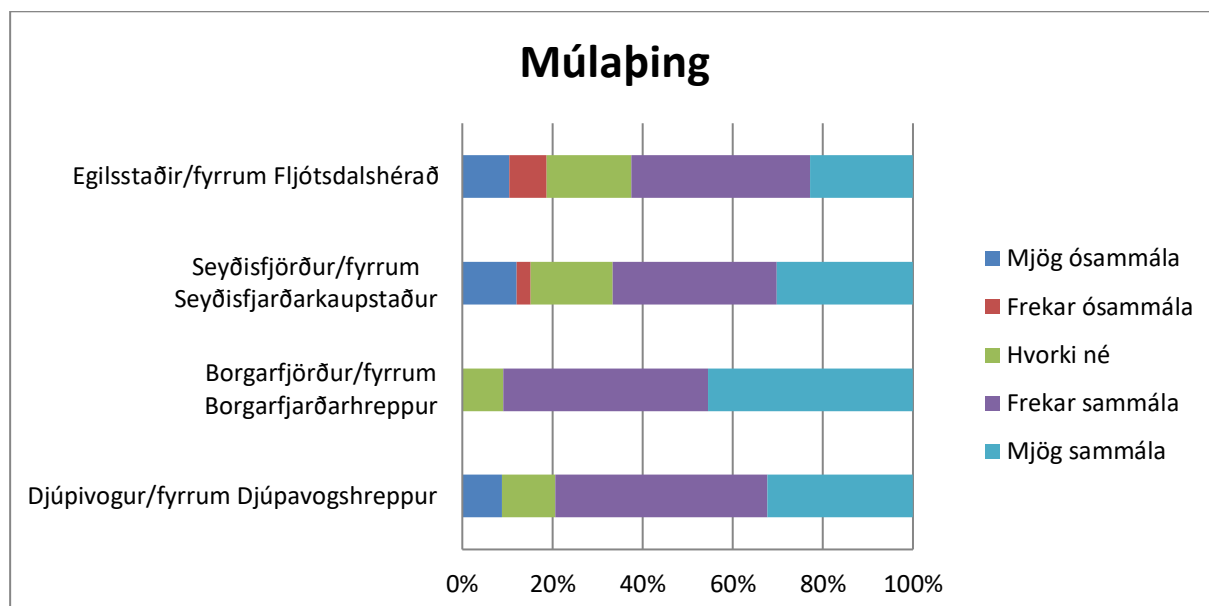
6.2.1 Þekking á hlutverki heimastjórna og hverfisráða



Mynd 3 Spurning: Ég veit hvaða hlutverki hverfisráð gegna í sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ

Mynd 3 sýnir hvernig svarendur lýsa þekkingu sinni á hlutverki hverfisráða í sveitarfélaginu. Niðurstöðurnar eru ekki mjög afgerandi en þó má benda á að í Önundarfirði eru mun fleiri

frekar sammála eða mjög sammála, eða 65,2%, það er í Öndarfirði virðist vera meiri þekking á hlutverki hverfisráða en í öðrum byggðalögum í Ísafjarðarbæ.



Mynd 4 Spurning: Ég veit hvaða hlutverki heimastjórnir gegna í sveitarfélaginu Múlapingi

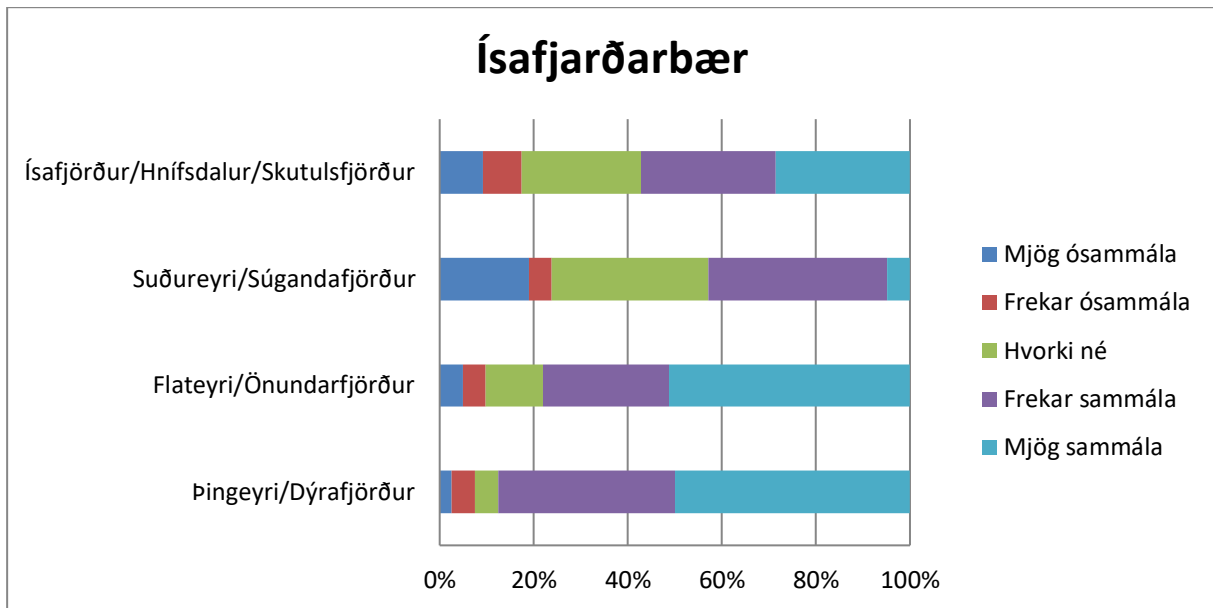
Á mynd 4 má sjá að í Múlapingi virðist almennt vera meiri þekking á hlutverki heimastjórna heldur en þekking á hlutverki hverfisráða í Ísafjarðarbæ. Mest er þekkingin í fyrrum Borgarfjarðarhreppi þar sem enginn svarandi svarar mjög ósammála eða frekar ósammmála og 91% eru frekar eða mjög sammála. Í báðum sveitarfélögum virðist því mesta þekkingin á hlutverki hverfisráða og heimastjórana vera í minnstu byggðalögunum.

Samanburður milli sveitarfélaganna

Í Múlapingi er meðaltal svaranna hærra en í Ísafjarðarbæ, bæði innan kjarna (3,56) og utan kjarna (3,96), samanborið við 3,06 innan kjarna og 3,24 utan kjarna í Ísafjarðarbæ. Í báðum sveitarfélögum er meðaltalið lítillega hærra utan kjarna en innan kjarna. Þetta bendir til þess að í Múlapingi sé almennt meiri þekking meðal íbúa á hlutverki heimastjórna heldur en í Ísafjarðarbæ á hlutverki hverfisráða og að almennt sé þekking á hlutverki þessara eininga meiri í smærri byggðalögunum heldur en í stjórnsýslukjarna.

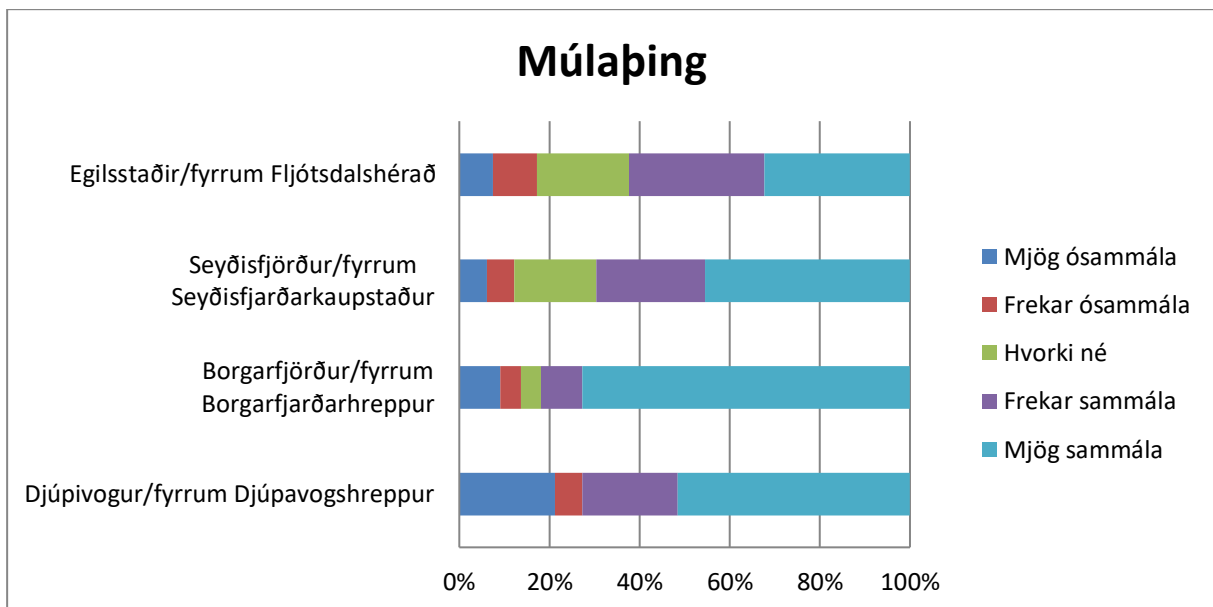
T-prófin sýna að munurinn milli sveitarfélaganna er marktækur ($p=0,000$). Marktækur munur er einnig á milli stjórnsýslukjarna og byggðalaga utan kjarna í Múlapingi ($p=0,024$), en slíkur munur mælist ekki í Ísafjarðarbæ.

6.2.2 Mikilvægi heimastjórna og hverfisráða fyrir byggðalög



Mynd 5 Spurning: Hverfisráð er mikilvægt fyrir íbúa míns byggðalags

Á mynd 5 má sjá að í Önundarfirði og Dýrafirði metur stór hluti svarenda hverfisráð mikilvæg, þar sem 78% svarenda í Önundarfirði eru frekar eða mjög sammála fullyrðingunni, og 87,5% í Dýrafirði. Íbúar Súgandafjarðar virðast meta mikilvægi hverfisráðs fyrir byggðalagið minna en íbúar annarra byggðalaga.



Mynd 6 Spurning: Heimastjórn er mikilvæg fyrir íbúa míns byggðalags

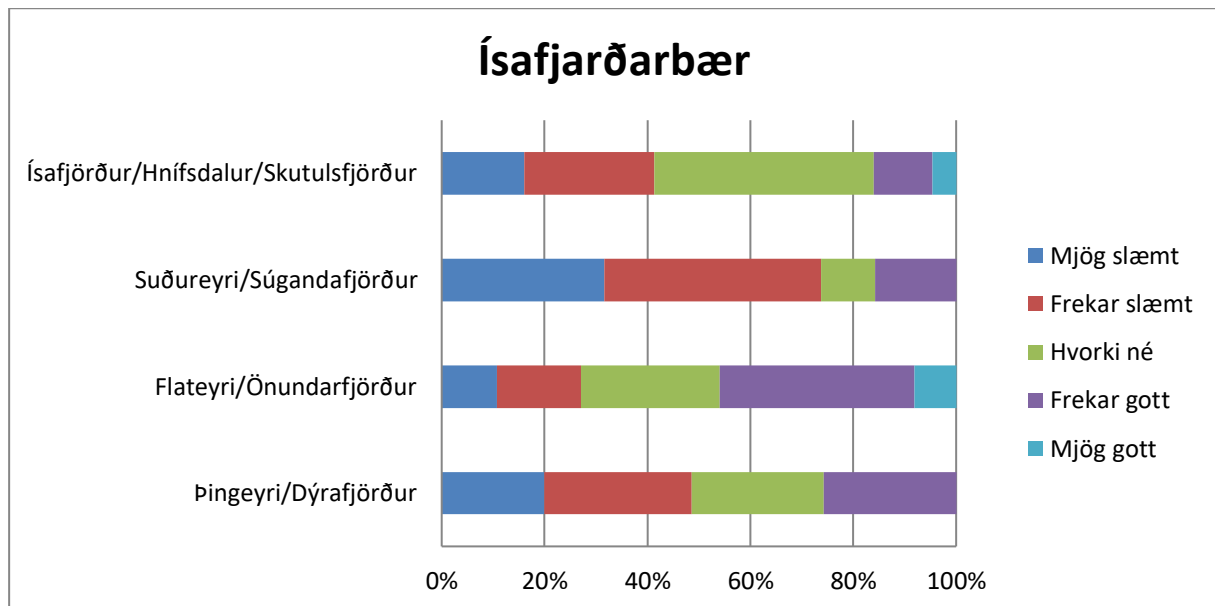
Mynd 6 sýnir að stór hluti íbúa í öllum byggðalögum Múlaþings metur heimastjórn mikilvæga fyrir íbúa síns byggðalags, flestir svarendur eru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni í fyrrum Borgarfjarðarhreppi, eða 81,8%. Hlutfall mjög eða frekar sammála er

62,4% í fyrrum Fljótsdalshéraði en svo svipað í fyrrum Seyðisfjarðarkaupstað, 69,7% og fyrrum Djúpavogshreppi 72,7%. Athygli vekur að þrátt fyrir hátt hlutfall svarenda sem voru frekar eða mjög sammála í fyrrum Djúpavogshreppi eru þar einnig flestir svarendur sem eru frekar eða mjög ósammála, eða 27,3%. Svör íbúa í Djúpavogshreppi eru því fremur afgerandi, en þar svarar enginn með miðjusvarmöguleikanum „hvorki né.“

Samanburður milli sveitarfélaganna

Þegar borið er saman meðaltal þess hversu mikilvæg íbúar í báðum sveitarfélögum meta hverfisráð og heimastjórnir kemur í ljós að meðaltal hjá íbúum utan kjarna er nánast jafn hátt í báðum sveitarfélögum, eða 3,98 í Múlaþingi og 3,97 í Ísafjarðarbæ og íbúar kjarna í báðum sveitarfélögum meta mikilvægið lægra en það. Ekki er tölfræðilega marktækur munur á meðaltölum sveitarfélaganna tveggja í þessari spurningu. Munurinn á meðaltali innan Skutulsfjarðar og byggðalaga utan kjarna í Ísafjarðarbæ mælist tölfræðilega marktækur ($p=0,028$). Munur á meðaltali í fyrrum Fljótsdalshéraði og annarra byggðalaga er ekki marktækur.

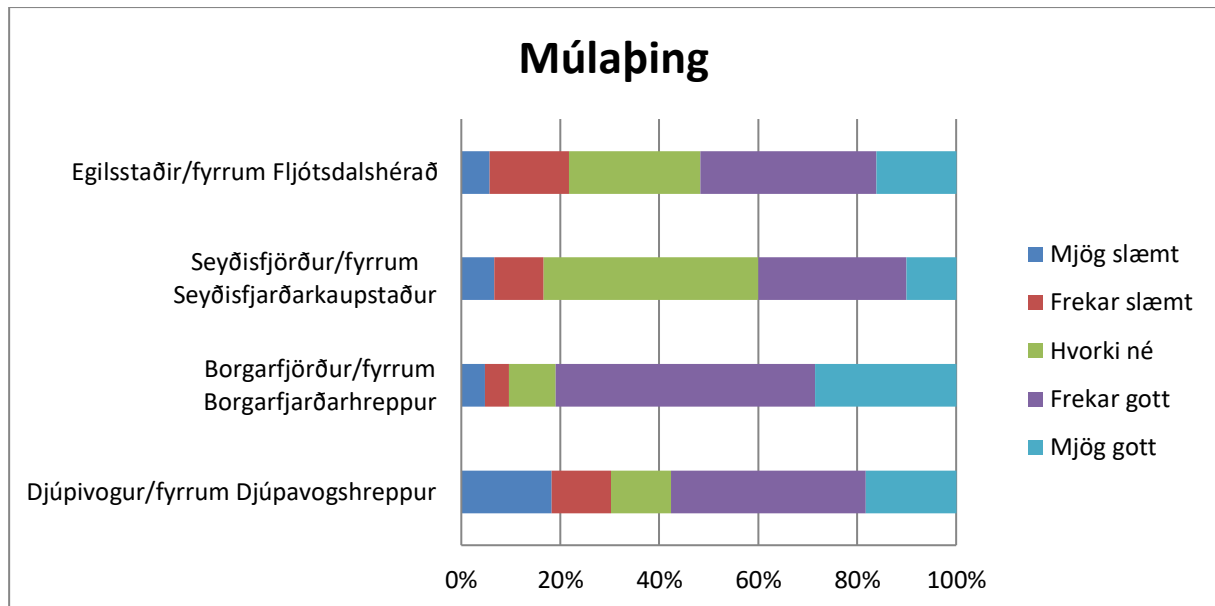
6.2.3 Gæði fyrirkomulags hverfisráða og heimastjórna



Mynd 7 Spurning: Hversu gott eða slæmt þykir þér fyrirkomulag hverfisráða í Ísafjarðarbæ vera?

Á mynd 7 sést að í Ísafjarðarbæ er nokkuð mikil dreifing á því hvernig íbúar meta gæði fyrirkomulags hverfisráða í sveitarfélaginu. Viðhorf íbúa í Súgandafirði er áberandi neikvæðast, þar sem 73,7% svarenda lýsa því yfir að þykja fyrirkomulag hverfisráða mjög eða

frekar slæmt. Flestir eru jákvæðir í Önundarfirði, þar sem samtals 44,7% svarenda þykir fyrirkomulag hverfisráða mjög eða frekar gott. Á öllum öðrum stöðum eru tiltölulega fáir sem taka jákvæða afstöðu, í Súgandafirði og Dýrafirði er enginn sem metur fyrirkomulagið mjög gott en þó 25,7% sem meta það frekar gott. Hlutfall svarenda sem taldi fyrirkomulagið mjög gott eða frekar gott í hinum tveimur byggðalögnum var lágt, 15,7% í Skutulsfirði og 15,8% í Súgandafirði. Nokkuð hátt hlutfall svarenda merkti við valmöguleikann „hvorki né,“ sérstaklega í Skutulsfirði þar sem hlutfallið var 41,6%.



Mynd 8 Spurning: Hversu gott eða slæmt þykir þér fyrirkomulag heimastjórna í Múlapingi vera?

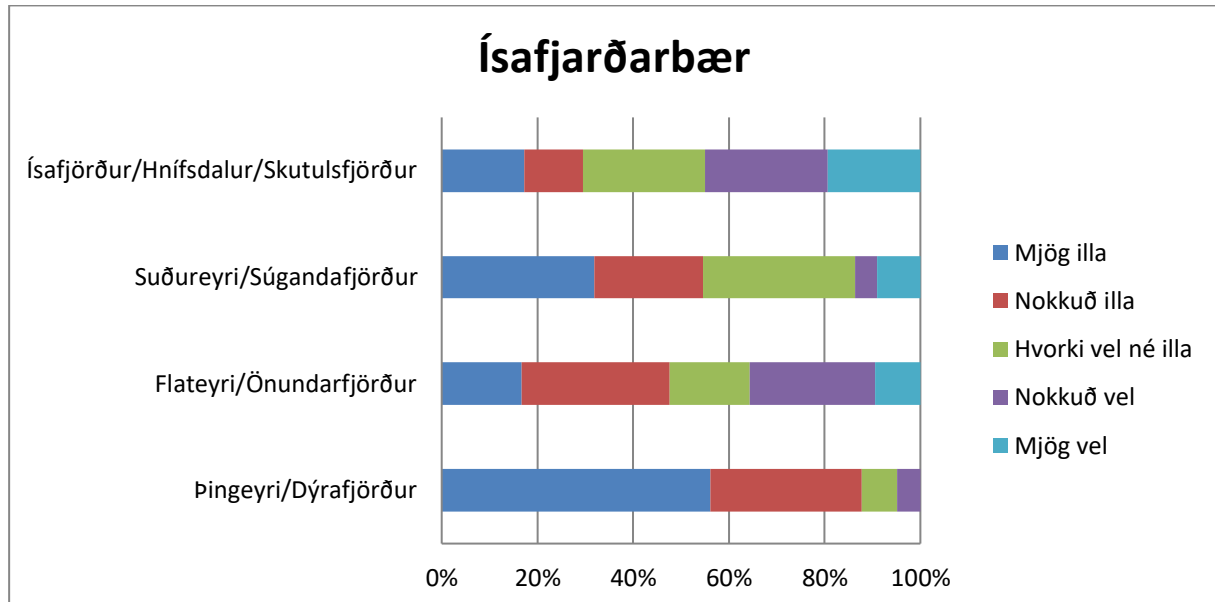
Á mynd 8 má sjá að hæsta hlutfall jákvæðra gagnvart fyrirkomulagi heimastjórna í Múlapingi er í fyrrum Borgarfjarðarhreppi, þar sem 81% svarenda segja það annað hvort mjög gott eða frekar gott. Nokkuð hátt hlutfall svarenda í fyrrum Djúpavogshreppi metur fyrirkomulagið einnig mjög eða frekar gott, eða 57,6% en þar er einnig hæsta hlutfall þeirra sem meta fyrirkomulagið mjög slæmt eða frekar slæmt, eða 30,3%. Í fyrrum Fljótsdalshéraði og fyrrum Seyðisfjarðarkaupstað var mun hærra hlutfall sem tók ekki skýra afstöðu.

Samanburður milli sveitarfélaga

Þegar svörin við því hversu gott eða slæmt svarendum þykir fyrirkomulagið vera eru borin saman má merkja greinilegan mun á milli sveitarfélaganna tveggja þar sem meðaltöl svarenda í Múlapingi eru mun hærri en í Ísafjarðarbæ. Meðaltal utan kjarna í Múlapingi er 3,28 og 3,43 í kjarna en í Ísafjarðarbæ eru þau 2,58 í kjarna og 2,29 utan hans. Í báðum sveitarfélögum meta íbúar í stjórnsýslukjarna fyrirkomulagið lítillega betra en íbúar utan kjarna. T-próf sýna

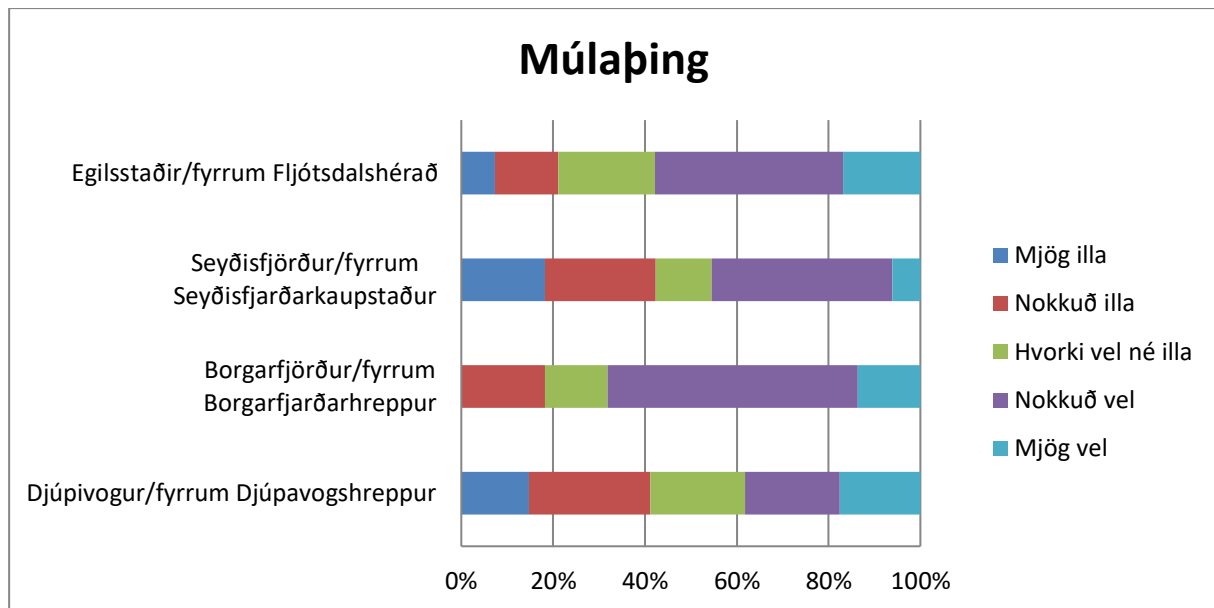
marktækan mun á milli sveitarfélaganna ($p=0,000$), en munurinn á milli kjarna og utan kjarna er það hins vegar í hvorugu sveitarfélaginu.

6.2.4 Hagsmunir byggðalaga



Mynd 9 Spurning: Stundum er talað um að hagsmunir ólíkra byggðalaga hafi mismikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku sveitarfélags. Hversu vel eða illa telur þú að hagsmunum þíns byggðalags sé gætt innan sveitarfélagsins Ísafjarðarbæjar?

Á mynd 9 má sjá að þegar íbúar Ísafjarðarbæjar eru spurðir út í hversu vel eða illa þeir telja hagsmunum síns byggðalags vera gætt sést skarpur munur á milli byggðalaga. Viðhorfið er langsamlega neikvæðast í Dýrafirði þar sem 87,8% svarenda telja hagsmunum síns byggðalags gætt mjög illa eða nokkuð illa og enginn svarar „mjög vel.“ Það hlutfall er 54,5% í Súgandafirði og 47,7% í Öndarfirði, þó er þar nokkuð hærra hlutfall sem svarar mjög vel eða nokkuð vel heldur en í Súgandafirði. Flestir eru jákvæðir í Skutulsfirði, þar sem 44,9% svara nokkuð vel eða mjög vel en samt sem áður svarar tæplega þriðjungur með neikvæðum hætti þar, eða 29,5%.



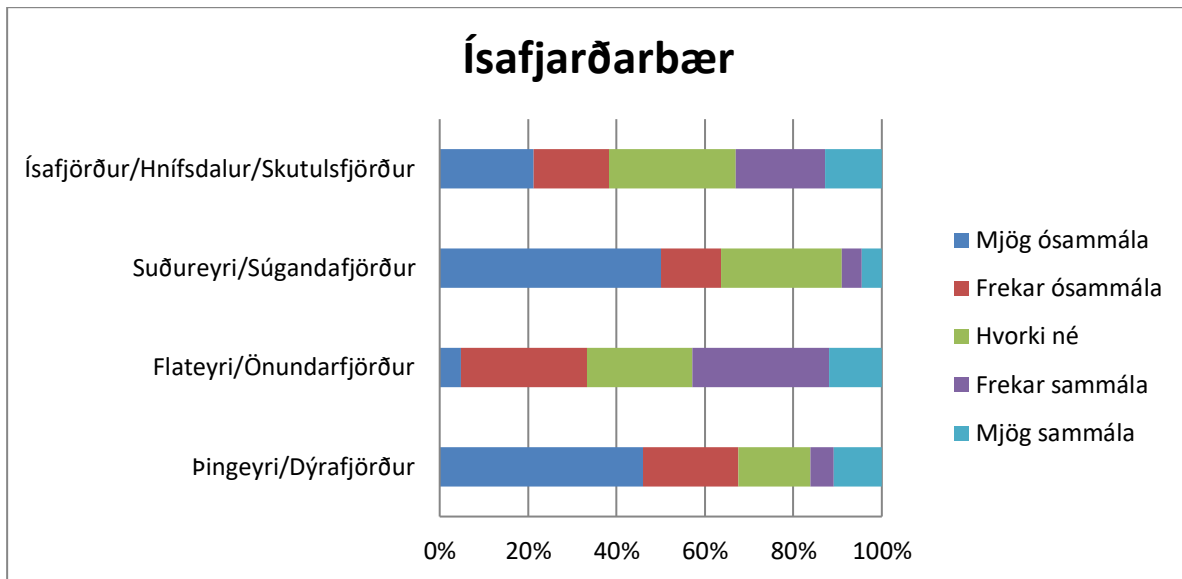
Mynd 10 Spurning: Stundum er talað um að hagsmunir ólíkra byggðalaga hafi mismikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku sveitarfélags. Hversu vel eða illa telur þú að hagsmunum þíns byggðalags sé gætt innan sveitarfélagsins Múlapingis?

Mynd 10 sýnir að í Múlapingi eru viðhorf gagnvart hagsmunum ólíkra byggðalaga almennt jákvæðari en í Ísafjarðarbæ. Í fyrrum Borgarfjarðarhreppi telur stór hluti svarenda, eða 63,6%, að hagsmunum byggðalagsins sé gætt mjög vel eða nokkuð vel. Í fyrrum Djúpavogshreppi er það hlutfall 51,5% og í Fljótshálfra 48,8%. Í fyrrum Seyðisfjarðarkaupstað virðast skiptar skoðanir, þar segjast 45,5% telja hagsmunum síns byggðalags illa eða mjög illa gætt á meðan 39,4% segja þeim vera gætt nokkuð eða mjög vel.

Samanburður milli sveitarfélaga

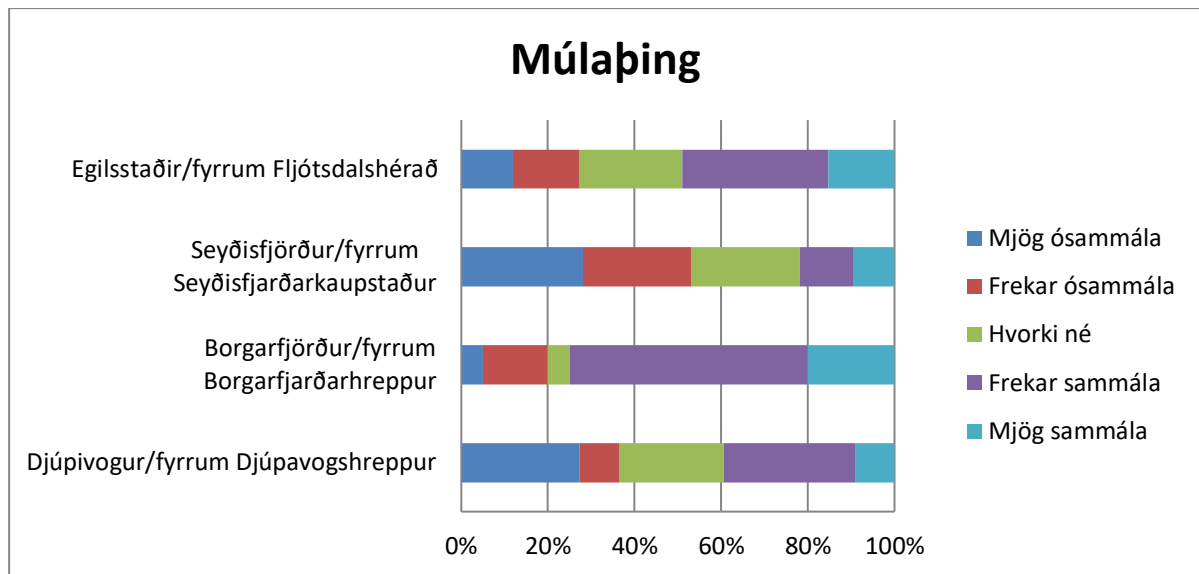
Þegar litið er til meðaltala kemur í ljós að í Múlapingi er það 3,46 í kjarna og 3,12 utan hans, en í Ísafjarðarbæ 3,17 í kjarna og 2,25 utan hans. Þetta bendir til þess að íbúar í Múlapingi séu almennt jákvæðari gagnvart því að hagsmunum byggðalaga sé gætt en íbúar í Ísafjarðarbæ, sérstaklega í byggðalögum utan stjórnsýslukjarna. T-prófin staðfesta að munurinn milli sveitarfélaganna er marktækur ($p=0,000$). Innan Ísafjarðarbæjar kemur einnig fram marktækur munur ($p=0,000$) þar sem íbúar í kjarna telja hagsmuna sinna betur gætt en þeir sem búa utan kjarna. Í Múlapingi mælist hins vegar ekki marktækur munur á milli kjarna og byggðalaga utan kjarna.

6.2.5 Aðgengi íbúa að ákvarðanatöku sveitarfélags



Mynd 11 Spurning: Hverfisráð stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku Ísafjarðarbæjar.

Á mynd 11 sést að í Ísafjarðarbæ eru svörin að mestu leyti neikvæð þegar spurt er út í hvort hverfisráð stuðli að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku sveitarfélagsins, en þó með miklum mun milli byggðalaga. Í Dýrafirði eru 67,5% ósammála fullyrðingunni og aðeins 16,2% sammála. Í Önundarfirði eru svörin jákvæðari: 42,9% sammála en 33,4% ósammála. Í Súgandafirði eru viðhorfin neikvæðust þar sem 63,6% eru ósammála og aðeins 9% sammála. Í Skutulsfirði eru svörin jafnari, þar eru 33% sammála en 38,3% ósammála.



Mynd 12 Spurning: Heimastjórnir stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku Múlapingis.

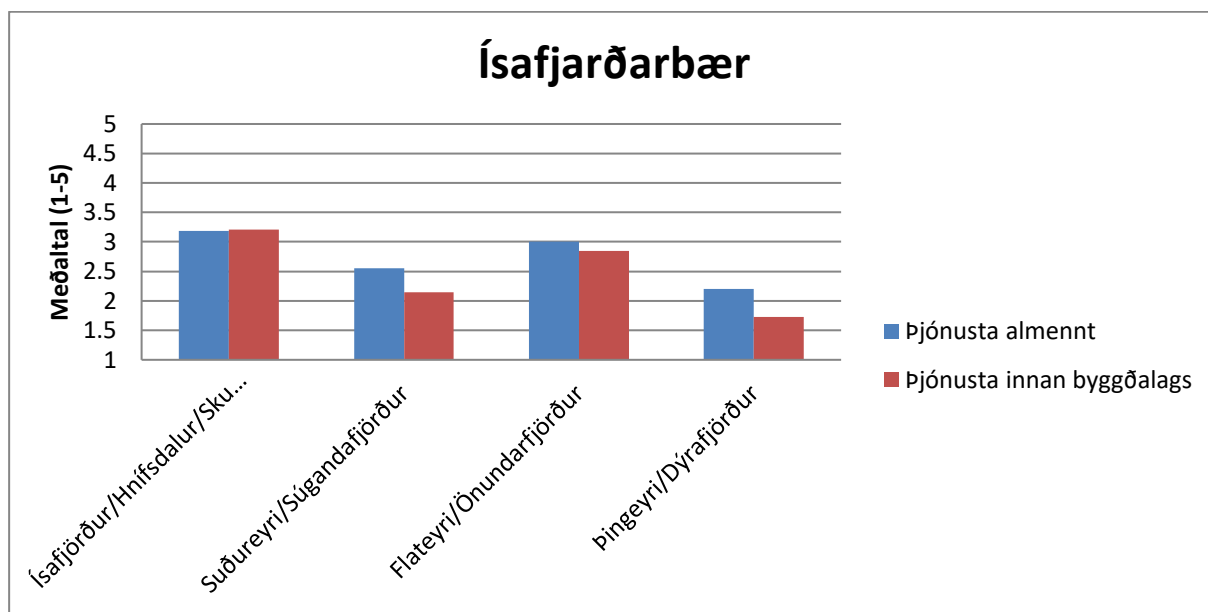
Mynd 12 sýnir nokkurn breytileika milli byggðalaga í Múlapingi þegar kemur að því hvort heimastjórnir stuðli að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku sveitarfélagsins. Í fyrrum Djúpavogshreppi eru svörin talsvert skipt, þar segjast 39,4% mjög eða frekar sammála fullyrðingunni en 36,4% mjög eða frekar ósammála og 24,2% hvorki né. Í fyrrum Borgarfjarðarhreppi er viðhorfið mjög jákvætt, 75% segjast mjög eða frekar sammála og 20% mjög eða frekar ósammála. Í fyrrum Seyðisfjarðarkaupstað er hins vegar hæst hlutfall neikvæðra svara af öllum byggðalögum, þar sem 53,1% eru mjög eða frekar ósammála því að heimastjórnir stuðli að beinu aðgengi, á móti 21,9% sem eru frekar eða mjög sammála og 25% í hópi hvorki né. Í fyrrum Fljótsdalshéraði eru viðhorfin fremur jákvæð, þar segjast 48,9% sammála, 27,2% mjög eða frekar ósammála og 23,9% hvorki né.

Samanburður milli sveitarfélaga

Meðaltöl í Múlapingi eru 3,25 í kjarna og 2,92 utan hans, en í Ísafjarðarbæ 2,86 í kjarna og 2,53 utan hans. Þetta bendir til þess að íbúar Múlapingis telji almennt að heimastjórnir stuðli betur að aðgengi að ákvarðanatöku en íbúar Ísafjarðarbæjar telja að hverfisráð geri og íbúar í kjarna í báðum sveitarfélögum eru almennt meira sammála þessari fullyrðingu heldur en íbúar utan kjarna. T-prófin sýna marktækan mun á milli sveitarfélaganna ($p=0,003$) en það er munurinn á milli kjarnabyggða hvors sveitarfélags fyrir sig og annarra byggðalaga hins vegar ekki.

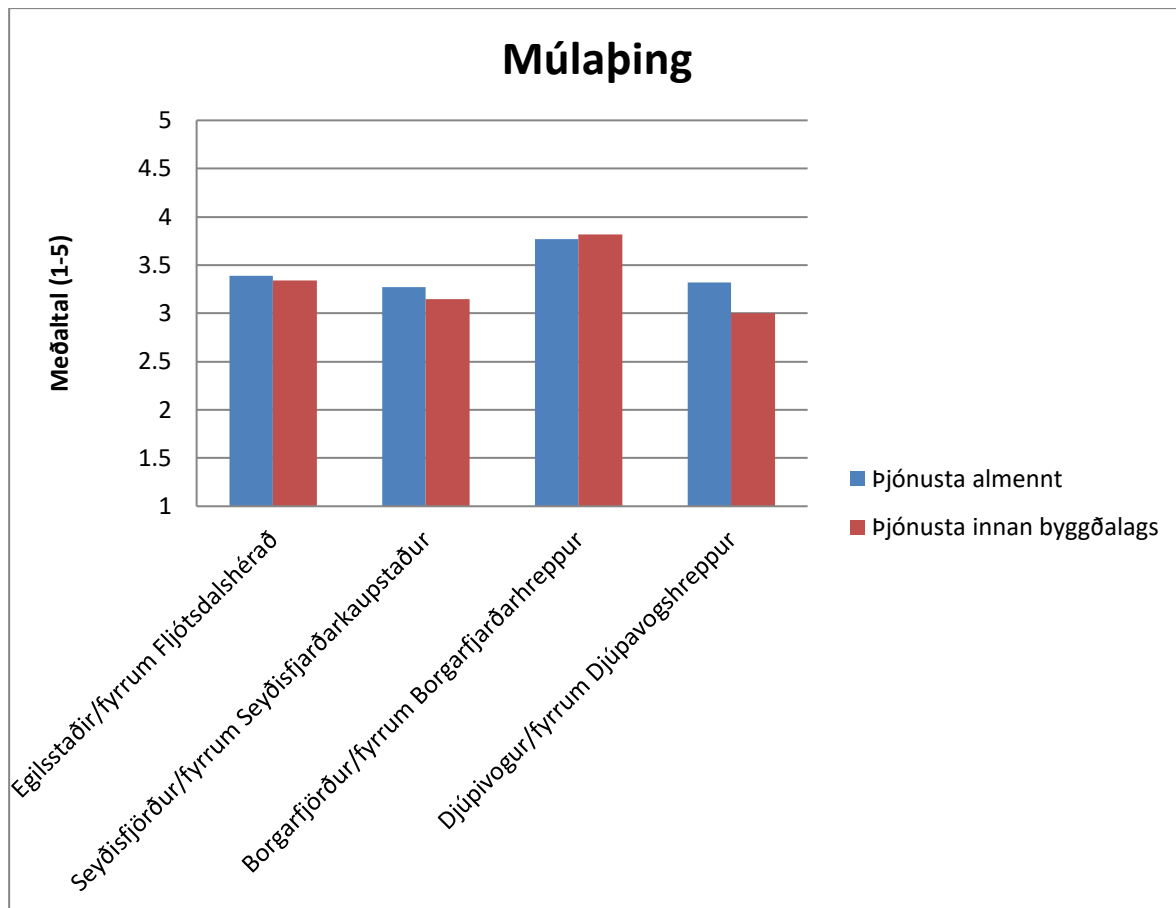
6.3 Mat á gæðum þjónustu

Í könnuninni var jafnframt spurt út í viðhorf íbúa gagnvart þjónustu sveitarfélags. Því var skipt upp í tvær spurningar: „Hversu góð eða slæm finnst þér þjónusta Múlaþings/Ísafjarðarbæjar almennt vera?“ og „Hversu góð eða slæm finnst þér þjónusta Múlaþings/Ísafjarðarbæjar vera innan þíns byggðalags?“ Með þessu móti er hægt að bera saman hvernig íbúar álíta þá þjónustu sem sveitarfélagið í heild sinni veitir og þá þjónustu sem í boði er innan byggðalaganna, sem gefur vísbendingu um það hvort mikill munur sé milli byggðalaga eða eftir því hvort íbúar búi í stjórnsýslukjarna eða utan hans.



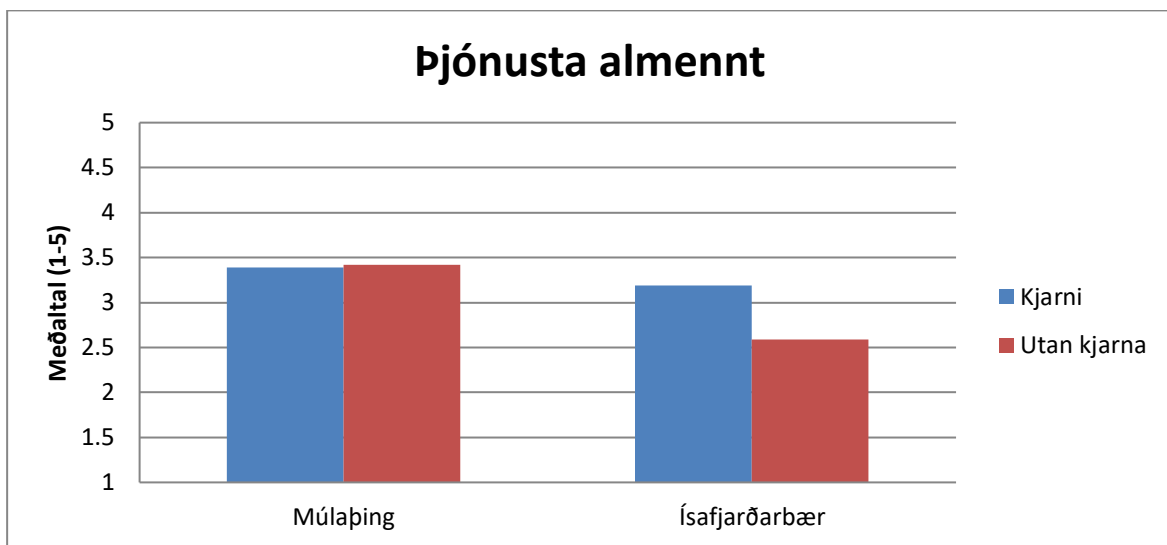
Mynd 13 Spurning er varðar gæði þjónustu í Ísafjarðarbæ

Mynd 13 sýnir að í Ísafjarðarbæ er hæsta meðaltalið fyrir mat á gæðum þjónustu í sveitarfélaginu almennt 3,19 í Skutulsfirði og litlu lægra í Önundarfirði, 3. Í Súgandafirði og Dýrafirði er meðaltalið nokkuð lægra, eða 2,55 í Súgandafirði og 2,2 í Dýrafirði þar sem það er lægst. Þegar spurt er um þjónustu innan byggðalaga er mynstrið svipað, þar sem hæsta meðaltalið er í Skutulsfirði, 3,21 og lægsta í Dýrafirði eða 1,73 af 5 mögulegum. Greinilegt er að svarendur í öllum byggðalögum nema í Skutulsfirði meta þjónustuna innan síns byggðalags lægra en þjónustu almennt. Svarendur sem búa í Skutulsfirði meta hins vegar þjónustuna innan síns byggðalags nokkru hærri en þjónustu sveitarfélagsins almennt.

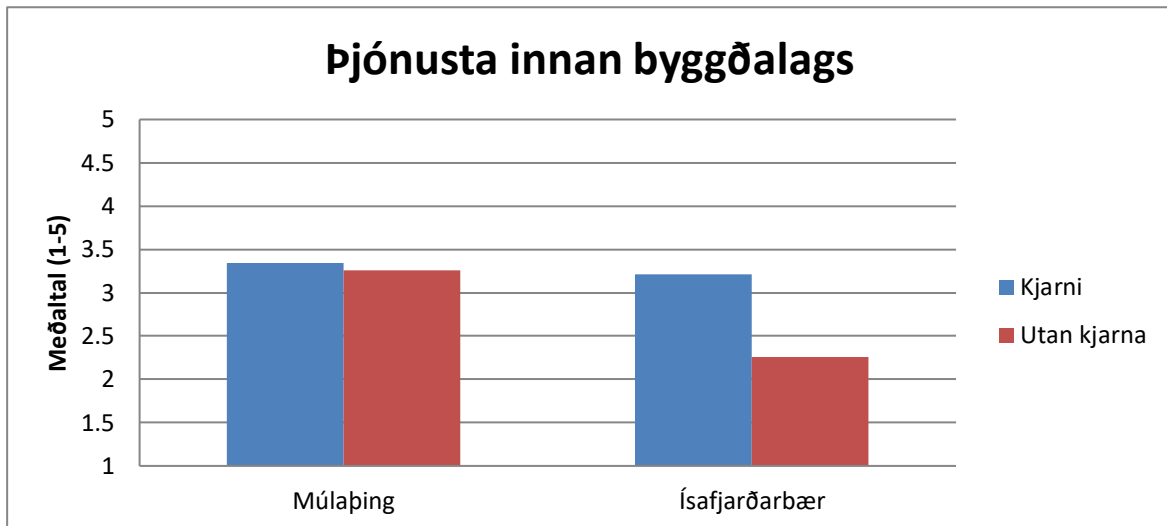


Mynd 14 Spurning er varðar gæði þjónustu í Múlaþingi

Mynd 14 sýnir að í Múlaþingi eru niðurstöður heilt yfir jákvæðari en í Ísafjarðarbæ. Meðaltal fyrir þjónustu almennt er hæst í fyrirum Borgarfjarðarhreppi, 3,77 og þar er meta íbúar einnig gæði þjónustu innan byggðalags hæst, eða 3,82 og er það jafnframt eina byggðalagið þar sem ánægja þjónusta innan byggðalags mælist hærri, en almennt er lítill munur á meðaltalinu fyrir þjónustu almennt og þjónustu innan byggðalags eftir byggðalögum.



Mynd 15 Meðaltal á mati á gæðum þjónustu almennt eftir staðsetningu innan eða utan kjarna



Mynd 16 Meðaltal á mati á gæðum þjónustu innan byggðalags eftir staðsetningu innan eða utan kjarna

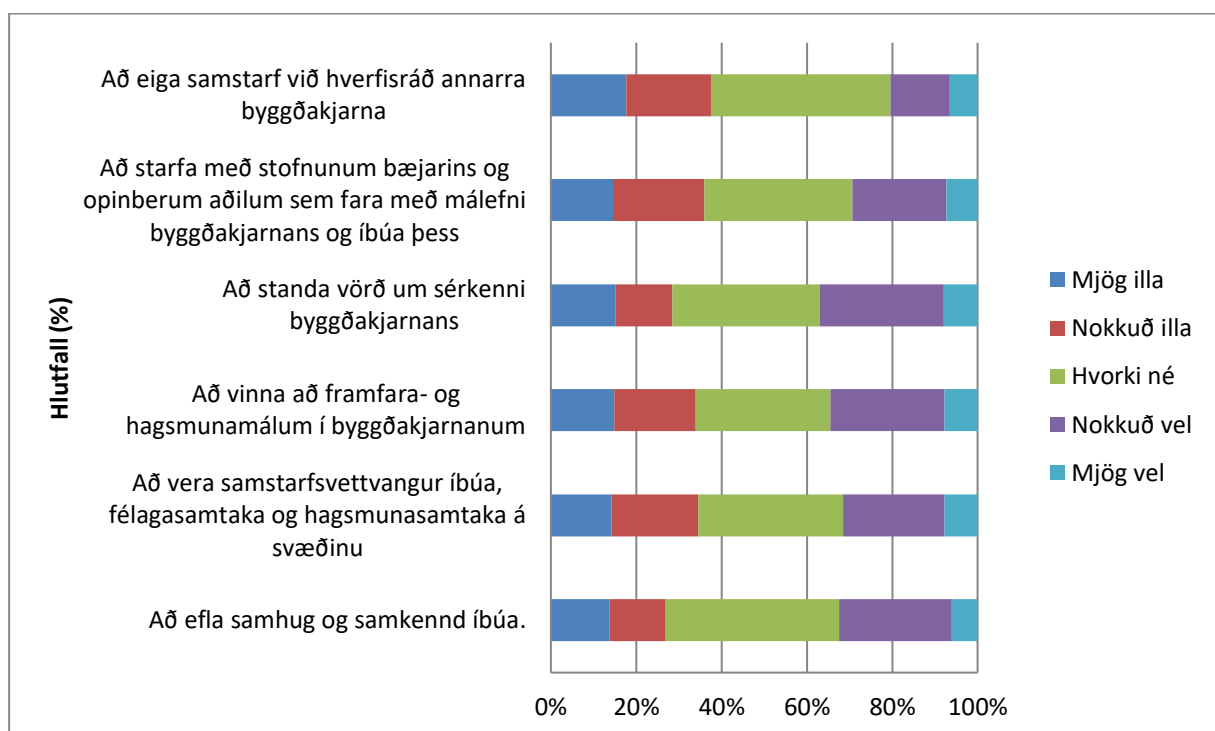
Myndir 15 og 16 sýna nokkuð greinilegan mun þegar borin eru saman meðaltöl svara íbúa beggja sveitarfélaganna í þeim tveimur spurningum er varða þjónustu. Meðaltal fyrir gæði þjónustu er almennt metið nokkuð lægra innan Ísafjarðarbæjar heldur en í Múlaþingi og á það við bæði um þjónustu sveitarfélags almennt og þjónustu innan byggðalags. Í báðum sveitarfélögum meta íbúar utan kjarna þjónustu lægri, bæði er varðar þjónustu innan byggðalags og almennt. Mest afgerandi muninn má þó sjá á milli íbúa í stjórnsýslukjarna í Ísafjarðarbæ og íbúa utan kjarna. Meðaltal íbúa í kjarna í Ísafjarðarbæ er 3,19 fyrir þjónustu almennt og 3,21 fyrir þjónustu innan byggðalags, en þegar reiknað er meðaltal allra annarra

byggðalaga í Ísafjarðarbæ er það 2,59 fyrir þjónustu almennt og ekki nema 2,26 fyrir þjónustu innan byggðalags.

T-prófin staðfesta að munurinn milli sveitarfélaganna er tölfræðilega marktækur í báðum spurningunum er varða þjónustu. Hins vegar er munurinn milli hópanna innan Múlapings marktækur í hvorugri spurningu en marktækur munur á milli íbúa Skutulsfjarðar annars vegar og annarra byggðalaga hins vegar í báðum spurningunum í Ísafjarðarbæ. Þetta gefur til kynna að þetta bendir til þess að íbúar Múlapings séu almennt ánægðari með þjónustu sveitarfélagsins, bæði almennt og innan byggðalaga, en íbúar Ísafjarðarbæjar, og sérstaklega að íbúar utan stjórnsýslukjarnans í Ísafjarðarbæ séu óánægðari en íbúar Skutulsfjarðar.

6.4 Mat markmiðum hverfisráða og heimastjórna

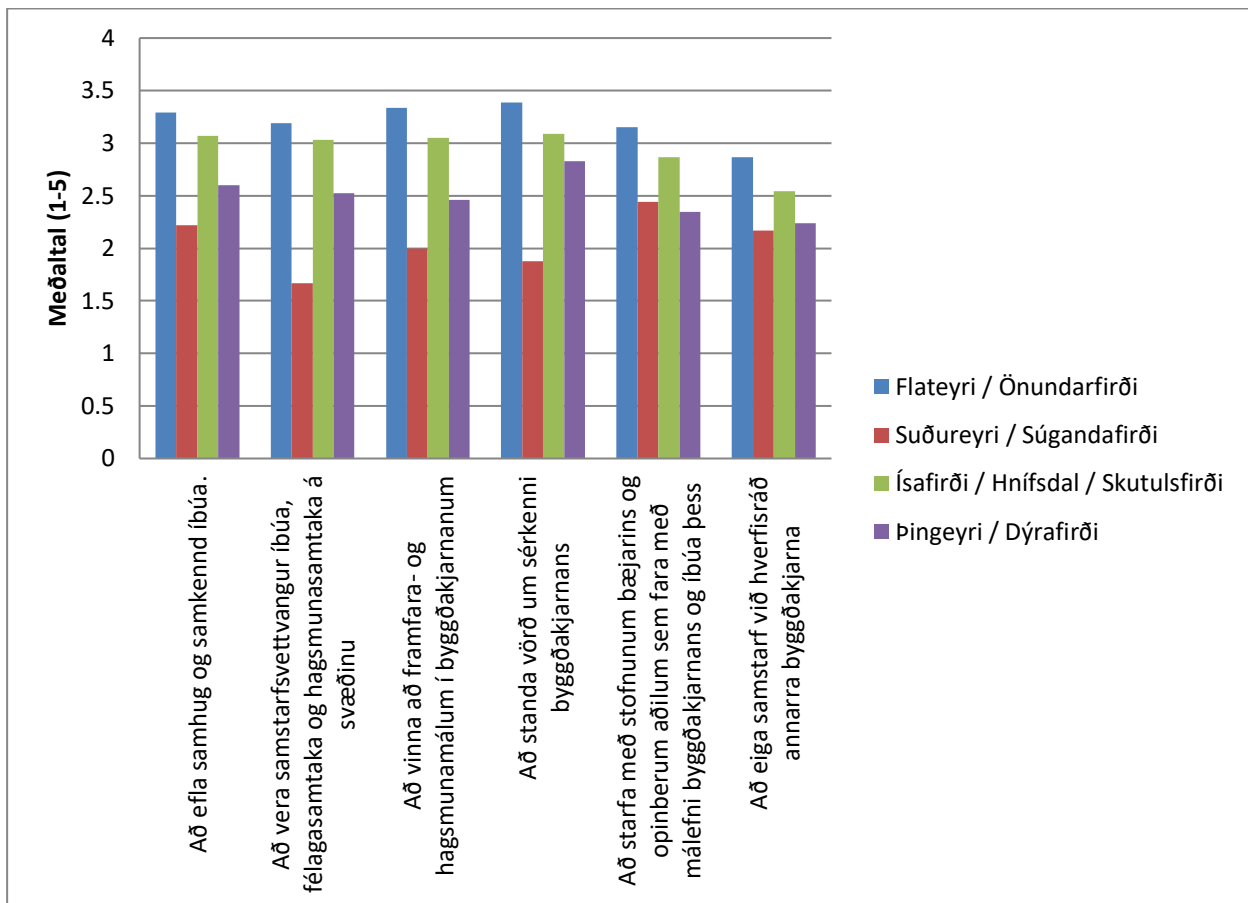
Í könnuninni fyrir Ísafjarðarbæ var fjallað um markmið sem sett voru fram með stofnun hverfisráða, sem sett voru fram af nefnd um eflingu íbúalýðræðis. Þátttakendur voru beðnir um að meta hversu vel eða illa hvert markmið sé að jafnaði uppfyllt.



Mynd 17 Ísafjarðarbær – Spurning: Hversu vel eða illa telur þú að eftirfarandi markmið séu að jafnaði uppfyllt?

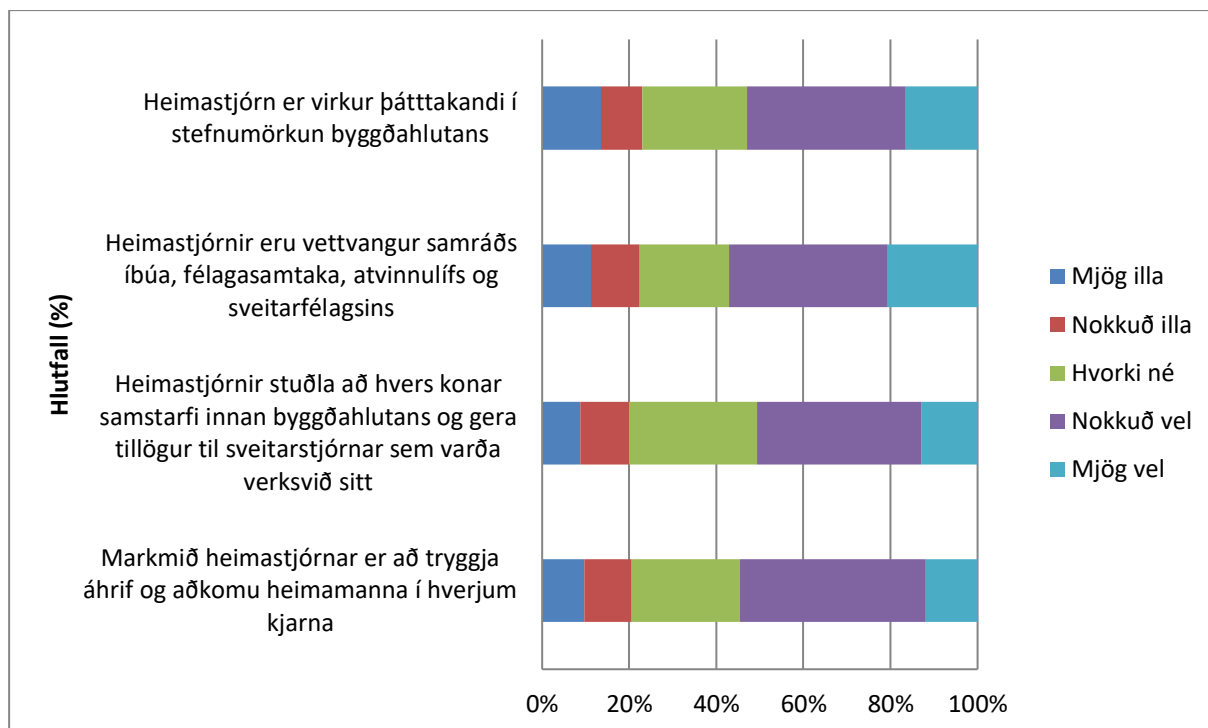
Á mynd 19 sést að þegar svarendur lögðu mat á markmið hverfisráða í Ísafjarðarbæ voru svörin tiltölulega svipuð bæði þegar litið var til dreifingar milli byggðalaga og þegar borin voru saman svör frá stjórnsýslukjarna og utan hans og var ekki marktækur munur á þeim.

Hér er því sett fram heildardreifing svara við öllum sex spurningunum er varða markmið hverfisráða í Ísafjarðarbæ. Ekki var afgerandi afstaða sem koma fram í neinum þessara spurninga og það sem einkennir þessar niðurstöður einna helst er að nokkuð stór hluti svarenda svaraði „hvorki né,“ eða á bilinu 31-42% svarenda í hverri spurningu. Hlutfall þeirra sem velja möguleikann „mjög vel“ er hins vegar lágt í öllum spurningum, milli 6-8% þeirra sem tóku afstöðu.



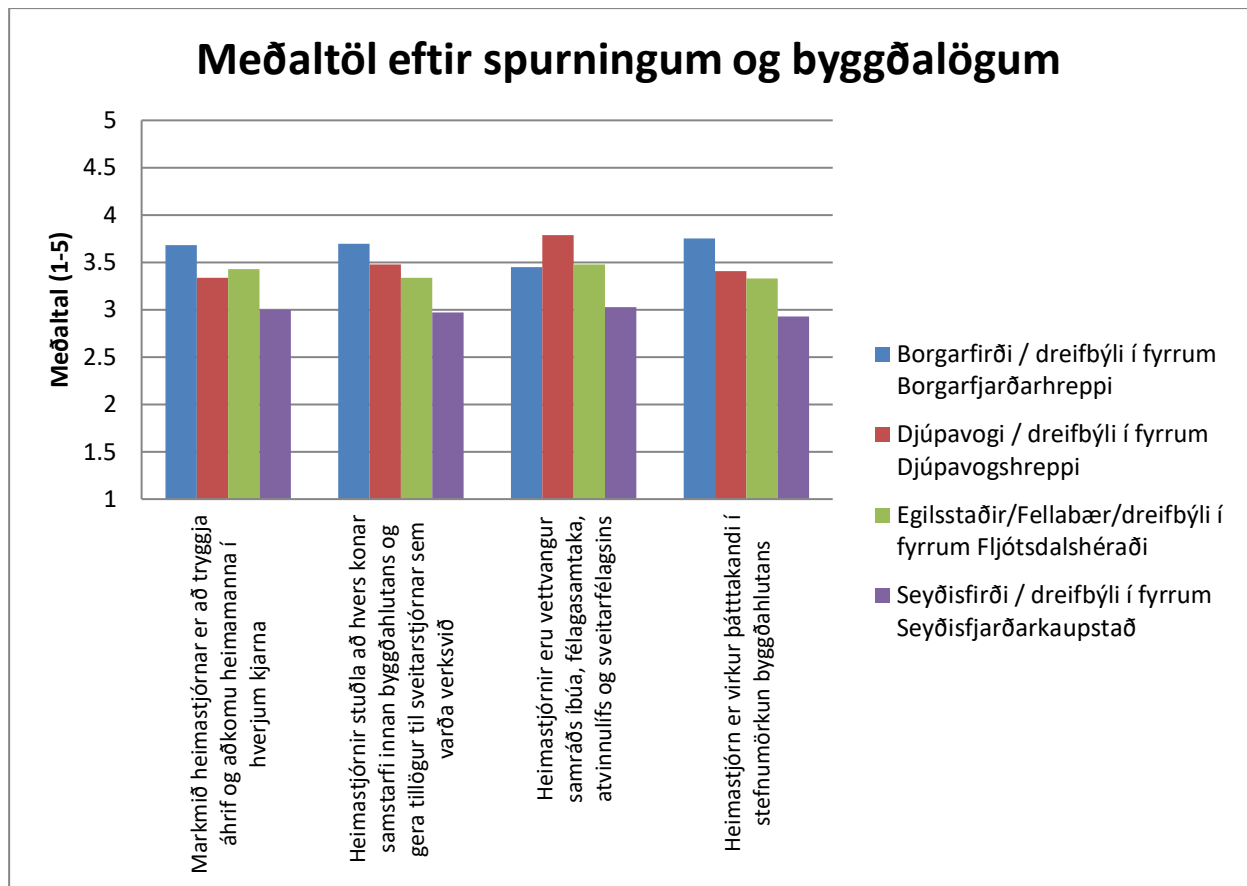
Mynd 18 Markmið hverfisráða í Ísafjarðarbæ meðaltöl

Mynd 18 sýnir meðaltöl markmiða í Ísafjarðarbæ út frá byggðalögum. Þar má sjá að í öllum spurningum eru svarendur í Öndarfirði jákvæðastir, á meðan íbúar í Súgandafirði eru neikvæðastir. Hafa ber þó í huga að svörin ber að túlka varlega þar sem margir svarendur tóku ekki skýra afstöðu.



Mynd 19 Múlaping – Spurning: Hversu vel eða illa telur þú að eftirfarandi markmið séu að jafnaði uppfyllt?

Sambærileg spurning var sett fram í könnuninni fyrir Múlaping, þar sem fjallað var um markmið sem sveitarfélagið hefur sett fram og heimastjórnnum er ætlað að uppfylla. Þau markmið koma annars vegar fram í erindisbréfum heimastjórna og hins vegar á heimasíðu sveitarfélagsins. Þau markmið eru því ólík þeim sem Ísafjarðarbær hefur sett fram, en sum þeirra eru nokkuð sambærileg. Á mynd 19 má sjá að í Múlapingi virðast íbúar almennt jákvæðari gagnvart markmiðum heimastjórna en í Ísafjarðarbæ, þar sem hlutfall svarenda sem velja „nokkuð vel“ er tiltölulega hátt. Hlutfall þeirra sem velja „hvorki né“ er minna áberandi en í Ísafjarðarbæ sem gefur til kynna að íbúar hafi skýrari afstöðu.



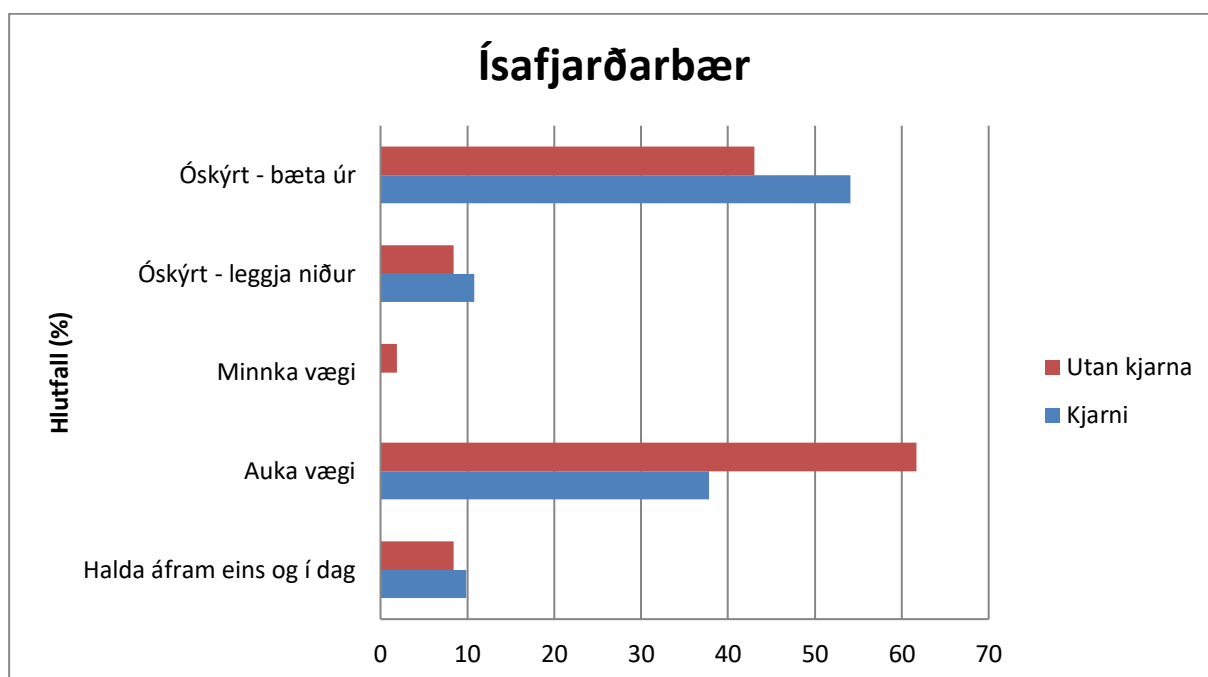
Mynd 20 Markmið heimastjórna í Múlapingi meðaltöl

Á mynd 20 sést dreifing meðaltala um markmið heimastjórna í Múlapingi eftir byggðalögum, sem gefur vísbendingu um ákveðinn breytileika á milli byggðalaga. Fyrrum Borgarfjarðarhreppur og Djúpavogshreppur skora yfirleitt hærra en hin byggðalögin og virðast íbúar þar jákvæðari gagnvart markmiðum heimastjórna. Fyrrum Seyðisfjarðarkaupstaður er hins vegar neikvæðastur, með lægri meðaltöl en hin byggðalögin í öllum spurningunum. Meðaltal fyrrum Fljótsdalshéraðs felur svo yfirleitt einhvers staðar þarna á milli. Heildarmyndin bendir því til þess að viðhorf til markmiða heimastjórna séu almennt jákvæðust í minni byggðalögunum, á meðan stærra byggðalag sem er nær kjarnanum sýna nokkuð minni jákvæðni gagnvart því hversu vel markmið heimastjórna eru uppfyllt.

6.5 Framtíð fyrirkomulags hverfisráða og heimastjórna

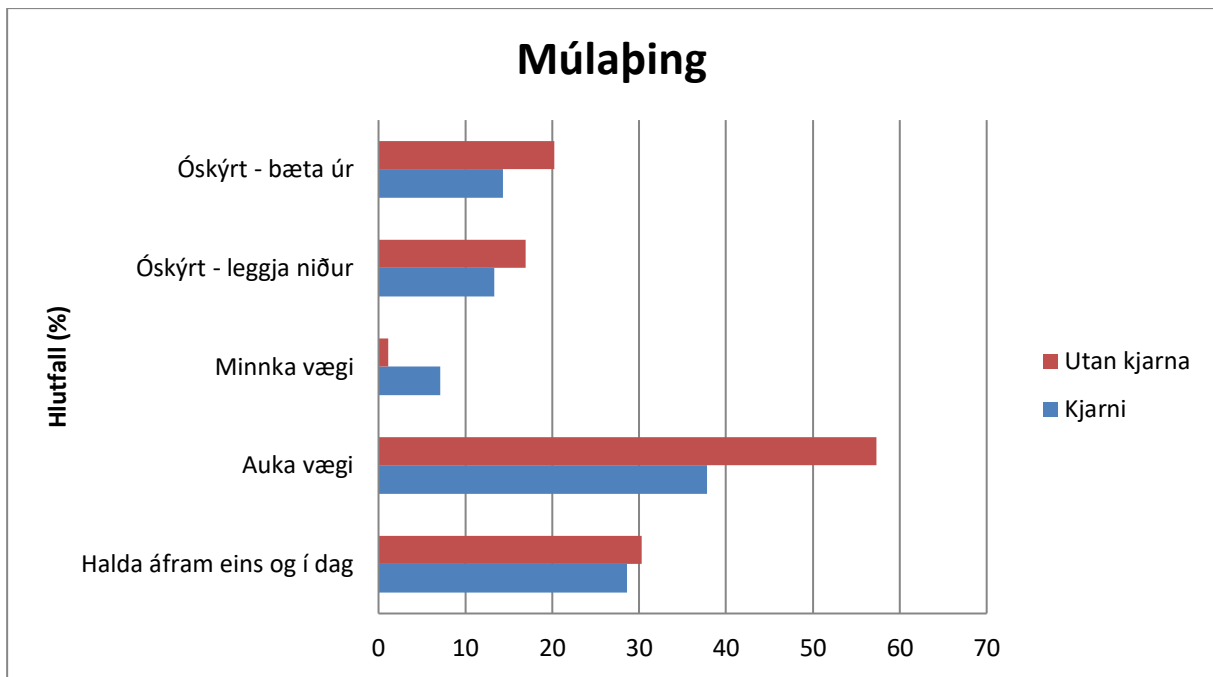
Í báðum könnunum var sett fram fjölvalsspurning þar sem spurt var út í skoðun íbúa á áframhaldandi starfsemi heimastjórna í Múlapingi annars vegar og hverfisráða í Ísafjarðarbæ hins vegar. Valmöguleikarnir voru fimm, auk valmöguleikans ég vil ekki svara/ég veit ekki og hægt var að merkja við fleiri en einn:

- Starfsemi heimastjórna/hverfisráða ætti að halda áfram eins og hún er í dag
- Auka þarf vægi heimastjórna/hverfisráða í starfsemi sveitarfélagsins
- Minnka þarf vægi heimastjórna/hverfisráða í starfsemi sveitarfélagsins
- Fyrirkomulag heimastjórna/hverfisráða er óskýrt og ætti að leggja þær/þau niður
- Fyrirkomulag heimastjórna/hverfisráða er óskýrt og ætti að bæta úr því án þess að leggja þær/þau niður



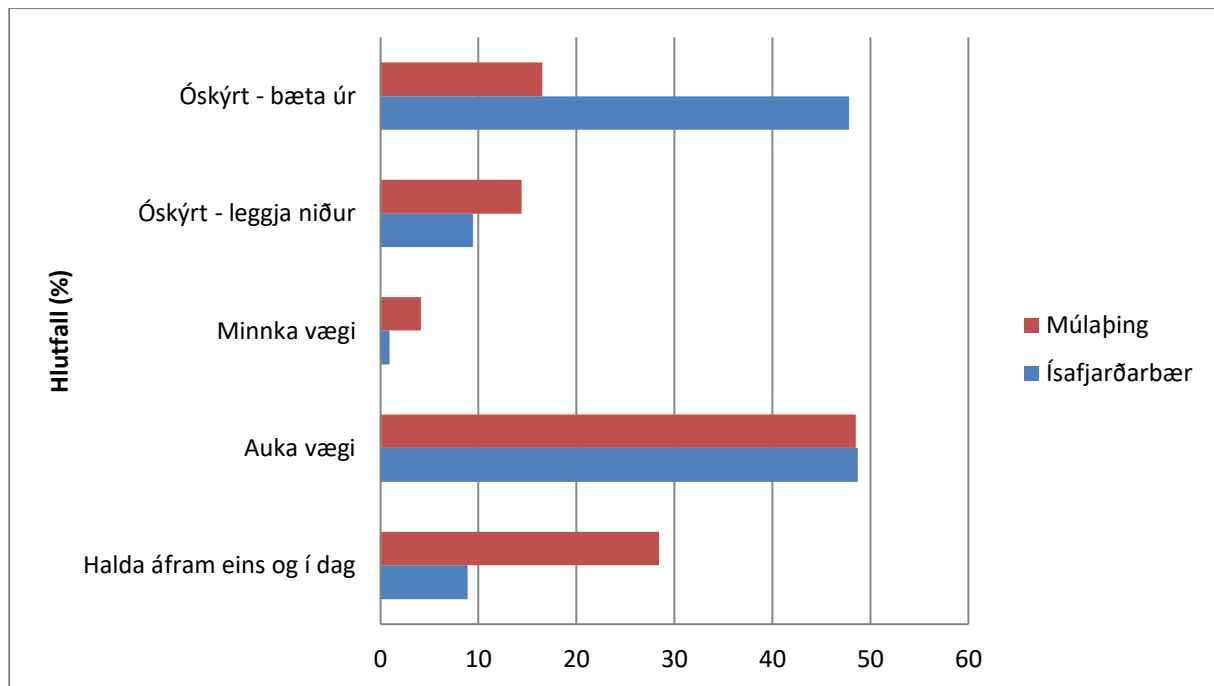
Mynd 21 Framtíð starfsemi hverfisráða í Ísafjarðarbæ

Á mynd 21 sjást svör er varða skoðanir á áframhaldi starfsemi hverfisráða í Ísafjarðarbæ. Þegar þau eru skoðuð út frá því hvort svarendur búi í stjórnsýslukjarna eða utan hans sést nokkuð greinilegur munur. Yfir 60% svarenda utan kjarna vilja auka vægi hverfisráða í starfsemi sveitarfélagsins en 37,8% svarenda í Skutulsfirði. Hins vegar eru margir svarendur í Skutulsfirði sem merkja við að fyrirkomulag sé óskýrt og ætti að bæta úr því, eða 54,1%. Utan kjarna var hlutfall þeirra sem telja fyrirkomulag óskýrt og að bæta eigi úr því aðeins lægra en þó hátt, 43%. Í báðum flokkum voru um eða undir 10% sem vildu annað hvort leggja hverfisráð niður eða halda starfsemi þeirra áfram eins og hún er í dag. Mjög lágt hlutfall vildi hins vegar minnka vægi hverfisráða, eða 1,9% svarenda utan kjarna og enginn íbúi Skutulsfjarðar.



Mynd 22 Framtíð starfsemi heimastjórna í Múlapingi

Í Múlapingi var spurt út í framtíð fyrirkomulags heimastjórna í sveitarfélaginu á sama hátt og spurt var út í framtíð hverfisráða í Ísafjarðarbæ. Mynd 22 sýnir hátt hlutfall svarenda sem vildi auka vægi heimastjórna, og var það hlutfall jafnframt hærra meðal svarenda utan kjarna, 57,3% samanborið við þó hátt hlutfall svarenda í fyrrum Fljótsdalshéraði, 37,8%. Nokkuð hátt hlutfall íbúa merkti einnig við möguleikann á að halda starfsemi heimastjórna áfram eins og hún er í dag, eða 30,3% svarenda utan kjarna og 28,6% innan kjarna. Einnig merkja nokkuð margir við að fyrirkomulag sé óskýrt, 20,2% utan kjarna og 14,3% innan vilja bæta úr því og 16,9% utan kjarna og 13,3% innan hans telja fyrirkomulagið óskýrt og að leggja eigi heimastjórnir niður. Mjög lágt hlutfall svarenda utan kjarna, 1,1% vilja þó minnka vægi heimastjórna en aðeins fleiri, 7,1% innan kjarna, þetta er þó óvinsælasti valkosturinn í báðum flokkum.

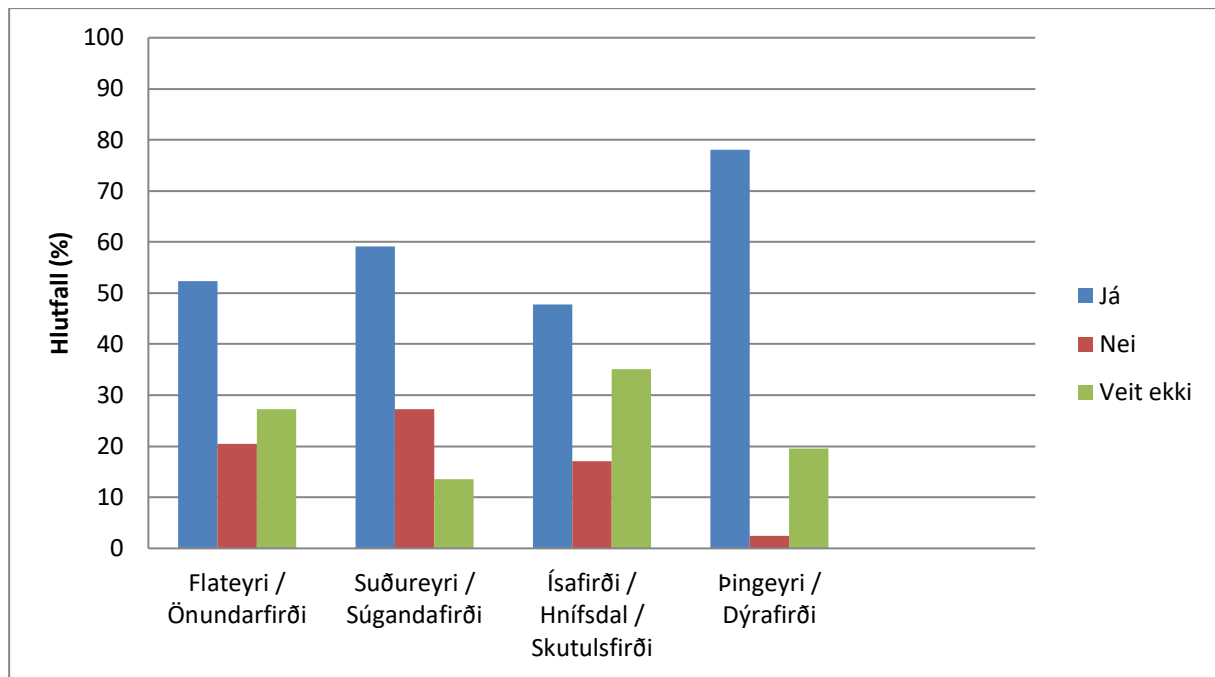


Mynd 23 Samanburður á framtíð fyrirkomulags í báðum sveitarfélögum

Mynd 23 sýnir samanburð á milli svara um framtíð heimastjórna í Múlaþingi og framtíð hverfisráða í Ísafjarðarbæ. Það helsta sem vekur athygli þegar bornar eru saman skoðanir svarenda í Ísafjarðarbæ og Múlaþingi er að í báðum sveitarfélögum er tæplega helmingur sem telur að auka eigi vægi þessara eininga. Afgerandi munur birtist einna helst í tveimur valmöguleikum; mun hærri hlutfall í Ísafjarðarbæ telur að bæta eigi úr fyrirkomulagi hverfisráða heldur en hlutfall svarenda í Múlaþingi sem telja það sama um heimastjórnir þótt það sé nokkuð. Mun hærri hlutfall er svo í Múlaþingi sem vill halda starfsemi heimastjórna áfram eins og hún er í dag heldur en hlutfall íbúa í Ísafjarðarbæ sem vill halda starfsemi hverfisráða áfram eins og hún er í dag.

6.6 Heimastjórnir í Ísafjarðarbæ?

Í lok könnunarinnar fyrir Ísafjarðarbæ var borin upp spurning þar sem kynntar er til sögunnar að heimastjórnir, sem hafa ákveðið valdsvið innan hluta sveitarfélags séu starfandi í tveimur sveitarfélögum á landinu; Múlaþingi og Vesturbyggð. Spurt var hvort svarendur telji að koma ætti á slíku fyrirkomulagi í Ísafjarðarbæ og voru svarmöguleikarnir já, nei og ég vil ekki svara/ég veit ekki. Af þeim sem tóku afstöðu til þessarar spurningar var afgerandi meirihluti, eða 124 svarendur, sem telur að koma ætti á heimastjórnnum í Ísafjarðarbæ. 35 svöruðu neitandi en einnig var nokkuð stór hluti svarenda sem merkti við svarmöguleikann ég vil ekki svara/ég veit ekki, eða 65.



Mynd 24 Hlutfall sem vill og vill ekki heimastjórnir

Þegar hlutföllin eru skoðuð út frá búsetu svarenda má sjá að langhæsta hlutfallið af þeim sem vilja koma á heimastjórnnum í Ísafjarðarbæ eru svarendur í Dýrafirði, þar sem 78% svarenda vilja það. Í bæði Öndarfirði og Ségundafirði vill rúmlega helmingur svarenda koma á heimastjórnnum í sveitarfélaginu en í þeim byggðalögum eru jafnframt þónokkrir sem svara neitandi, eða 20,5% í Öndarfirði og 27,3% í Ségundafirði. Í Skutulsfirði er lægsta hlutfall svarenda sem eru jákvæðir fyrir stofnun heimastjórna en það er þó 47,7%. Þar er hæsta hlutfall óákveðinna svarenda, eða 35,1%.

7 Umræðukafli

Í þessum kafla eru niðurstöður rannsóknarinnar ræddar í ljósi fræðilegs bakgrunns og íslensks sveitarstjórnarsamhengis. Markmiðið er að setja tölfræðilegar niðurstöður og athugasemdir íbúa í samhengi við kenningar og varpa ljósi á tvær leiðir sem hafa verið farnar til að mæta lýðræðislegum áskorunum í fjölkjarna sveitarfélögum. Þar sem að mörg íslensk sveitarfélög standa frammi fyrir áskorunum við að tryggja jafnvægi milli faglegrar og skilvirkrar þjónustu annars vegar, og uppfylla hefðbundnar hugmyndir um hlutverk sveitarfélaga er varðar nálægð við íbúa og lýðræði, verður litið til þess hvernig til hefur tekist við að mæta þeim áskorunum í þessum tveimur sveitarfélögum, Ísafjarðarbæ og Múlaþingi. Með markmiðum stjórnvalda um 1000 íbúa lágmarksíbúafjölda er líklegt að þessar áskoranir verði frekara bitbein á næstu árum. Fræðileg umfjöllun um þetta fyrirkomulag er hingað til takmörkuð og því getur verið gagnlegt að meta reynsluna sem komin er á fyrirkomulag heimastjórna í Múlaþingi fimm árum eftir innleiðinguna, og bera hana saman við viðhorf íbúa í Ísafjarðarbæ, þar sem starfandi hafa verið hin óformlegri hverfisráð, með mismikilli virkni.

Meðal þeirra ástæðna sem gefnar voru fyrir því að koma á heimastjórnarfyrirkomulagi við sameininguna í sveitarfélagið Múlaþing var að þær ættu að draga úr þeirri jaðarsetningu sem minni byggðalög fundu fyrir, tryggja lýðræðislega þátttöku íbúa og veita staðbundnum samfélögum aukið vald yfir eigin málefnum, sérstaklega í skipulagsmálum og staðbundinni þjónustu (Eva Marín Hlynsdóttir 2023). Þegar niðurstöður spurningakönnunarinnar í Múlaþingi eru skoðaðar virðist sem tekist hafi að uppfylla einhver þessara markmiða að mörgu leyti.

Eins og fræðileg umfjöllun ritgerðarinnar kemur inn á, bæði í alþjóðlegu samhengi og innanlands, eru mörg sjónarmið á lofti um það hvaða hlutverki staðbundin stjórnvöld eigi að sinna og gjarnan skapast ákveðin togstreita á milli þeirra. Það er eitt af verkefnum stjórnvalda og valdhafa á sveitarstjórnarstiginu að finna leiðir að því að efla jafnvægi á milli þessara ólíku sjónarmiða, til að geta bæði tryggt það að kröfum um bæði hagkvæmni, bolmagn og hæfni sé sinnt án þess að það bitni um of á staðbundnum þörfum (Baldersheim, Rose og Sandberg 2017). Þetta getur verið sérstaklega mikil áskorun þegar sveitarfélög samanstanda af ólíkum, misfjölmönnum byggðalögum á víðfeðmu landsvæði, sér í lagi þar sem að það hefur sýnt sig að við umræðu um sameiningar sveitarfélaga eru það gjarnan minnstu byggðalögin sem hafa sýnt mesta mótstöðu gegn sameiningum. Einnig hefur reynslan eftir sameiningar mælst verri

á þeim stöðum og er gjarnan talin hætta á að sérkenni svæða glatist og jafnræði í þjónustu geti minnkað við sameiningar sveitarfélaga (Grétar Þór Eypórsson 2012a; 2014; Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002).

Þegar litið er í fyrsta lagi til þeirra spurninga í spurningakönnunum sem spurðu út í þekkingu og viðhorf íbúa til heimastjórna annars vegar og hverfisráða hins vegar má sjá skýran mun milli svara íbúa í Múlaþingi annars vegar og Ísafjarðarbæ hins vegar. Þekking á heimastjórnun í Múlaþingi var hærri en þekking á hverfisráðum Ísafjarðarbæjar og mældist sá munur marktækur. Einnig mældist marktækur munur á milli íbúa í kjarna í Múlaþingi og íbúa utan kjarna, sem gefur til kynna að mikilvægi slíkra eininga sé meira fyrir íbúa minni byggðalaga. Þessi spurning leggur þó ekki beint mat á upplifun íbúa af stjórnsýslu sveitarfélagsins, en gefur þó ákveðnar vísbendingar um að meðvitund um hinar formlegu heimastjórnir Múlaþings sé meiri heldur en hin óformlegu hverfisráðs Ísafjarðarbæjar. Þetta gefur mögulega til kynna að kynning og innleiðing á fyrirkomulaginu hafi verið markvissari í Múlaþingi. Líklegt má telja að það sé raunin út frá nokkrum atriðum sem eru ólík við fyrirkomulagið í sveitarfélögunum tveimur. Í Múlaþingi eru haldnar almennar kosningar í heimastjórnir fyrir íbúa, ekki bara þá sem mæta á aðalfundi hverfisráða líkt og í Ísafjarðarbæ. Þar eru heimastjórnarmenn einnig launaðir fyrir setu sína, og jafnframt starfar starfsmaður með hverri heimastjórn. Með því má vera að fulltrúar hafi meira rými til að sinna því hlutverki að sitja í heimastjórn, heldur en fulltrúar hverfisráða hafa til að sinna þeirri setu í sjálfboðavinnu.

Svörin við næstu spurningu, varðandi mikilvægi hverfisráða og heimastjórna fyrir byggðalög, renna stöðum undir það að þau skipti meira máli fyrir íbúa smærri byggðalaga í báðum sveitarfélögum. Þannig sést að í öllum smærri byggðalögum beggja sveitarfélaga, nema Súgandafirði, telja íbúar fyrirkomulagið mikilvægara heldur en íbúar í kjörnum. Ekki mælist mikill munur á milli sveitarfélaganna tveggja hins vegar. Þessar fyrstu tvær spurningar fjalla þó ekki með beinum hætti um upplifun íbúa af stjórnsýslu sveitarfélaganna, en næstu spurningar gefa betri innsýn í hana. Þegar litið er til mats íbúa á gæðum fyrirkomulags hverfisráða annars vegar og heimastjórna hins vegar sést að svarendur í Múlaþingi eru almennt mun jákvæðari en í Ísafjarðarbæ og er sá munur tölfræðilega marktækur. Þetta rennir því stöðum undir það að munur sé á upplifun íbúa í sveitarfélagi sem hefur heimastjórn og sveitarfélags sem einungis hefur óformlegt hverfisráð. Athyglisvert er að svör í Súgandafirði virðast skera sig frá hinum

byggðalögum í Ísafjarðarbæ bæði er varðar mat á mikilvægi hverfisráða og gæðum þeirra, þar sem svarendur þar virðast vera neikvæðari en í öðrum smærri byggðalögum. Íbúar í Skutulsfirði eru þó neikvæðastir er varðar gæði fyrirkomulags heimastjórna, enda hafa hverfisráðin þar verið að mestu óvirk síðustu árin. Athygli vekur einnig að þrátt fyrir að íbúar smærri byggðalaga í Ísafjarðarbæ telji almennt að hverfisráð séu mikilvæg fyrir byggðalagið, endurspeglast það ekki í ánægju með gæði fyrirkomulagsins, sem gæti bent til þess að íbúum þar þyki mikilvægt að hafa staðbundnar einingar en séu ekki sátt við útfærsluna.

Þetta mynstur birtist enn skýrar þegar skoðuð er spurningin um það hversu vel hagsmunum ólíkra byggðalaga sé gætt innan sveitarfélagsins, en íbúar Múlaþings meta það almennt svo að hagsmunum síns byggðalags sé betur gætt innan sveitarfélagsins heldur en íbúar Ísafjarðarbæjar. Langmesta óánægjan með hagsmuni byggðalags birtist í byggðalögum utan kjarna í Ísafjarðarbæ og þar ber sérstaklega að nefna að svör íbúa í Dýrafirði gefa til kynna að þar upplifi íbúar hagsmuni síns byggðalags mjög hlunnfarna. Þetta styður við fyrri rannsóknir, sem sýna að íbúar smærri og jaðarsettari byggðalaga séu alla jafna óánægðari með sameiningar (Grétar Þór Eypórsson 2014; Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson 2002).

Niðurstöðurnar benda heilt yfir til þess að íbúar í Múlaþingi meti heimastjórnir á jákvæðari hátt og upplifi þær sem mikilvægt tæki til að tryggja rödd smærri byggðalaga, á meðan íbúar í Ísafjarðarbæ eru mun gagnrýnni á hlutverk hverfisráða og starfsemi sveitarfélagsins yfir höfuð. Munurinn milli sveitarfélaganna mældist tölfræðilega marktækur og gefur vísbendingu um að heimastjórnir hafi að einhverju leyti náð að draga úr valdþjöppun í stjórnsýslukjarnanum og tryggja íbúum í jaðarsvæðum aðkomu að ákvörðunum sveitarfélagsins. Í athugasemdum eins þátttakanda kemur þetta fram: „Heimastjórnar fyrirkomulagið var aðal ástæða að ég samþykki sameiningu. Kemur í veg fyrir að myndist jaðarsvæði.“

Þessi niðurstaða fellur vel að því sem rætt hefur verið í íslenskri umræðu um sameiningar sveitarfélaga. Grétar Þór Eypórsson hefur bent á að mismunandi leiðir séu farnar til að dreifa valdi í sameinuðum sveitarfélögum, þar sem heimastjórnir eru sú leið sem gengur lengst í að tryggja pólitískt sjálfstæði byggðalaga. Í ritinu Leiðsögn um lýðræði (2012) er einnig lögð áhersla á að valddreifing sé forsenda trausts og virkni lýðræðisins og að án hennar skapist hætta á að minni einingar upplifi sig jaðarsettar og hafi lítið að segja um eigin mál. Þátttakendur í rannsókninni í Múlaþingi endurspeglar þessa hugsun; margir töldu heimastjórnir

ómissandi við sameiningu, eins og einn orðaði það: „Heimastjórnir ætti alls ekki að leggja niður.“

Þegar kemur að hlutverki heimastjórna og hverfisráða við að stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku sveitarfélagsins mælist marktækur munur á milli sveitarfélaganna, sem bendir til þess að íbúar Múlaþings telji frekar að heimastjórnir stuðli að betra aðgengi að ákvarðanatöku heldur en íbúar í Ísafjarðarbæ telja hverfisráð gera. Hins vegar sést nokkuð mikill munur á milli allra byggðalaga í báðum sveitarfélögum í þessari spurningu svo erfitt er að draga beinar ályktanir af þessari spurningu. Munurinn milli sveitarfélaganna er hins vegar tölfræðilega marktækur. Þetta bendir til þess að íbúar í báðum sveitarfélögum upplifi að aðgengi sé takmarkað, óháð búsetu, og að mögulega nægi formið eitt og sér ekki til að tryggja raunverulega þátttöku. Þetta kemur einnig fram í athugasemdum íbúa í báðum sveitarfélögum; einn íbúi í Múlaþingi orðaði þetta svona: „Bæjarráð og nefndir eiga að taka mark á því sem heimastjórn beinir til þeirra og íbúar eiga að hafa meira vægi í ákvarðanatöku innan síns byggðakjarna“ og íbúi í Ísafjarðarbæ komst svona að máli: „Sveitarfélagið þarf að endurhugsa og skipuleggja allt sem varðar þorpin og sveitirnar utan Ísafjarðar. Hver staður fyrir sig þarf sína rödd og meira vægi í ákvarðanatöku.“

Þegar kemur að gæðum þjónustu sést skýr munur á milli sveitarfélaganna. Almennt skorar Ísafjarðarbær tiltölulega lágt óháð byggðalögum. Lægra meðaltal er í öllum smærri byggðalögum þegar kemur að þjónustu innan byggðalags samanborið við þjónustu sveitarfélagsins almennt og aðeins í Skutulsfirði sem þjónusta innan byggðalags skorar hærra. Þetta á ekki við í Múlaþingi þar sem íbúar fyrrum Fljótshéraðs meta þjónustuna innan byggðalagsins og almennt svo til jafn hátt. Í Múlaþingi öllu sést einnig almennt minni munur á meðaltali þjónustu almennt og þjónustu innan byggðalags. Munurinn kemur einna helst fram þegar borin eru saman sveitarfélögin tvö og eftir því hvort svarendur búi innan eða utan kjarna þeirra. Þannig eru svarendur í Ísafjarðarbæ marktækt óánægðari með þjónustu sveitarfélagsins, bæði innan síns byggðalags og almennt, og munurinn á milli svarenda innan og utan kjarna í Ísafjarðarbæ er töluverður. Meðaltal svara um þjónustu innan byggðalags er þannig næstum helmingi lægra meðal svarenda utan kjarna í Ísafjarðarbæ heldur en svarenda í kjarna, á meðan nánast enginn munur er á milli kjarna og jaðarbyggða í Múlaþingi í báðum spurningunum sem varða þjónustugæði. Út frá þessum svörum sjást vísbendingar um að heimastjórnir stuðli að auknu jafnræði á milli svæða í Múlaþingi, á meðan gögnin benda til

Þess að íbúar í Ísafjarðarbæ upplifi alls ekki jafnræði á milli byggðalaga. Í athugasemdum íbúa kemur þetta sterkt fram. Margir íbúar Ísafjarðarbæjar lýstu óánægju með að þjónusta væri of miðlæg: „Þjónusta við litlu byggðarkjarnana er ekki góð og þarfnast úrbóta.“ Íbúar minni staða lýstu einnig vanrækslu og skorti á aðgerðum: „Hnífsdalur er í niðurníðslu og úr því þarf að bæta hið snarasta. Við erum týnda þorpið í sveitarfélaginu.“ Þessar lýsingar endurspeglar óánægju með að gæði þjónustu séu ekki jöfn milli byggðalaga, sem hefur bein áhrif á upplifun íbúa af réttlæti og jafnræði innan sveitarfélagsins.

Þegar skoðuð voru markmið heimastjórna og hverfisráða og mat svarenda á hversu vel eða illa þau eru uppfyllt virðist upplifunin almennt vera neikvæðari í Ísafjarðarbæ en í Múlaþingi. Dreifing svaranna eftir markmiðunum er hins vegar nokkuð jöfn og almennt eru nokkuð margir sem taka ekki skýra afstöðu, sérstaklega í Ísafjarðarbæ. Það er erfitt að segja hvað þetta þýðir nákvæmlega en þessi svör gætu bent til þess að svarendur hafi almennt ekki sterkar skoðanir á markmiðum hverfisráða, að spurningarnar hafi ekki náð utan um skoðun þeirra, takmörkuðum áhuga eða þekkingu á málefninu eða að flækjustig eða lengd könnunar hafi haft áhrif. Fyrir öll markmiðin sem sett eru fram í Ísafjarðarbæ eru mun færri svarendur sem telja þau vera nokkuð vel eða mjög vel uppfyllt heldur en meðal svarenda í Múlaþingi og þar eru almennt færri sem telja markmiðin frekar illa eða mjög illa uppfyllt. Þegar skoðuð er sundurliðun eftir byggðalögum sést þó nokkur munur á milli byggðalaga, þar sem í Ísafjarðarbæ eru svarendur í Öfundarfirði áberandi jákvæðastir, með svarendur í Skutulsfirði fast á hæla á meðan svarendur í Súgandafirði eru áberandi neikvæðastir. Þessi mismunur gæti skýrst af því að starfsemi hverfisráðanna hefur verið afar misjöfn eftir bæði byggðalögum og tímabilum og sums staðar virðast íbúar orðnir langþreyttir á aðgerðaleyfi sveitarfélagsins í þeim ábendingum sem hverfisráðin koma á framfæri. Þetta kom fram í mörgum athugasemdum íbúa, sem dæmi „Ísafjarðarbæ ferst þetta illa úr hendi og hvorki fyrrverandi né núverandi stjórn hefur tekist að vinna með og kalla til hverfisráð til samfunda og ef það hefur verið gert þá hefur ekkert komið út úr því og fundir notaðir sem friðþæging, gleymst hefur að halda utan um mál og þau fjarað uppi þau fáu sem haldið var að ætti að vera auðvelt að vinna með íbúum. Bænum okkar er illa stjórnað og stjórnsýsla er í molum hvað þetta varðar og því eins gott að sleppa þessu samskiptastigi heldur en þykjast vera með það (...).“ Þetta endurspeglar það sem Arnstein (1969) og fleiri hafa sagt um að ef boða á til samráðs þurfi að vera skýrt hver tilgangur þess er. Ekki sést jafn skýr munur á milli byggðalaga í Múlaþingi, sem

gæti bent til þess að hið samræmdara og formfastara fyrirkomulag stuðli að meiri stöðugleika og sátt.

Þegar lítið er til þess hvernig íbúar sjá fyrir sér framtíð fyrirkomulags hverfisráða annars vegar og heimastjórna hins vegar má sjá að mikill vilji er í báðum sveitarfélögum til að auka vægi þessara eininga innan stjórnsýslu sveitarfélagsins. Sá vilji kemur sérstaklega sterkt fram í smærri byggðalögum, sér í lagi í Ísafjarðarbæ. Þar kemur þó einnig fram sterk þörf á að bæta úr fyrirkomulaginu, þar sem tæplega 50% svarenda í Ísafjarðarbæ merktu við þann valmöguleika. Í Múlaþingi eru einhverjir sem telja að bæta eigi úr eða leggja heimastjórnir niður, en þar eru mun fleiri en í Ísafjarðarbæ sem vilja halda fyrirkomulaginu áfram eins og það er í dag, eða um 30%. Þegar möguleikinn á því að koma á heimastjórnnum í Ísafjarðarbæ, líkt og þekkist í Múlaþingi og Vesturbyggð, var nokkuð mikill stuðningur í öllum byggðalögum Ísafjarðarbæjar. Mestur stuðningur við stofnun heimastjórna var í Dýrafirði, þar sem tæplega 80% svarenda sögðust vilja heimastjórnir. Þó voru einnig þónokkuð margir svarendur sem tóku ekki afstöðu. Nokkrir svarendur í Ísafjarðarbæ minntust einnig á þetta í athugasemdum: „Ég tel að [heima]stjórnir sem hafa beina tengingu við sveitastjórnir séu betri kostur. Hverfisráðin hafa enga ábyrgð né skyldur og getur verið erfitt að vinna innan slíkra ráða, þótt viljinn sé góður og fólkið ábyrgt þá eru ekki skýr skilgreining á hverfisráði og enda sem nöldurskjóður fyrir íbúa.“

Eitt af meginmarkmiðum heimastjórna og hverfisráða er að efla aðkomu íbúa að ákvörðunum sveitarfélaganna. Heilt yfir sýna að íbúar í Múlaþingi eru almennt jákvæðari en íbúar í Ísafjarðarbæ gagnvart sínum einingum og er sýnin sem svarendur hafa á þjónustu sveitarfélagsins mun jákvæðari í Múlaþingi en í Ísafjarðarbæ.

Í opnum svörum íbúa kom þessi upplifun skýrt fram. Margir svarendur í Ísafjarðarbæ lýstu því að tillögur hverfisráða næðu sjaldnast lengra en á pappír: „Vandamálið með hverfisráð er að engar skýrar reglur eru um hlutverk þeirra og vald. Stjórnsýslan hefur margoft hunsað ákvarðanir hverfisráðs.“ Annar íbúi sagði: „Bæjarstjórn mætti lesa og vinna úr því efni sem kemur frá hverfisráði.“ Slíkar athugasemdir endurspegla þá áskorun sem nefnd er í Leiðsögn um lýðræði, að íbúalýðræði verður aðeins trúverðugt ef íbúar upplifa að skoðanir þeirra hafi raunveruleg áhrif á ákvarðanir. Þrátt fyrir almennt jákvæðari niðurstöður í Múlaþingi komu þar einnig fram gagnrýnisraddir sem benda til veikleika kerfisins í framkvæmd. Nokkrir íbúar lýstu því að heimastjórnir hefðu lítið vægi gagnvart sveitarstjórn: „Mér finnst heimastjórnir oft

gleymast hjá sveitarstjórn og stundum virðist vera búið að taka ákvarðanir og síðan er leitað til heimastjórnar eftir álit en ákvörðun hefur samt verið tekin.“ Aðrir töldu þær jafnvel geta tafið málsmeðferð eða orðið verkfæri meirihlutans. Slíkar athugasemdir sýna að til að valddreifingin virki í raun þurfa heimastjórnir ekki aðeins að vera til staðar heldur einnig að njóta trúverðugs umboðs, fjármagns og tengingar við sveitarstjórn. Sumar athugasemdirnar bentu einnig til að íbúar væru nokkuð sáttir en komu jafnframt með tillögur til umbóta á heimastjórnarkerfinu. Þar var m.a. lögð áhersla á að heimastjórnir hefðu svigrúm til að ráðstafa fjármagni til verkefna í nærumhverfinu: „Tryggja þarf áfram að heimastjórnir hafi fjármagn sem þær geta nýtt beint í smærri samfélagsverkefni og til fegrunar grænni svæða/útisvæða.“ Slík sjónarmið endurspeglu hugmyndina um að dreifstýring geti aukið hagkvæmni í þjónustu með því að forgangsraða betur aðstæðum og þörfum hvers byggðalags og styður jafnframt við hugmyndir um fjölbreyttari leiðir að íbúalýðræði. Í Múlaþingi virðast heimastjórnir almennt hafa byggt upp meira traust en í Ísafjarðarbæ, en jafnvel þar er bent á veikleika í tengslum við áhrifamátt og samskipti við sveitarstjórn. Þetta rímar við það sem hefur komið fram, m.a. í ritinu Leiðsögn um lýðræði (2012), að þátttaka sem ekki leiðir til sýnilegra áhrifa hafi takmarkað lýðræðislegt gildi og geti grafið undan trausti íbúa og undirstrikar mikilvægi góðs upplýsingaflæðis.

Í Ísafjarðarbæ lýstu margir íbúar því að hverfisráð hefðu lítið sem ekkert vægi, t.d.: „Vandamálið með hverfisráð er að engar skýrar reglur eru um hlutverk þeirra og vald. Stjórnsýslan hefur margoft hunsað ákvarðanir hverfisráðs.“ Aðrir kölluðu ráðið beinlínis „sýndarleik“ eða „sýndarlýðræði.“ Slíkar lýsingar minna á það sem varað er við í Leiðsögn um lýðræði, að stofnanir sem ætlað er að styrkja þátttöku geti í versta falli grafið undan trausti ef þær hafa ekki raunverulegt vægi. Þau sem þekkja til hverfisráða lýstu jafnframt miklu vinnuálagi en litlum árangri: „Hverfisráð er gríðarleg vinna fyrir þá sem þar sitja sem hafa ekkert vægi, eingöngu milliliður sem fær allar skammirnar en ekkert þakklæti.“ Þessi lýsing dregur fram þann vanda sem bent hefur verið á í fræðunum, að ef íbúar eru fengnir að borðinu án þess að hafa raunveruleg áhrif sé hætt við að þátttakan verði sýndarmennska og grafi undan trausti frekar en að efla það.

Í Ísafjarðarbæ er einnig áberandi að margir þátttakendur eru ekki kunnugir um tilvist hverfisráða eða því að gert er ráð fyrir þeim í samþykktum sveitarfélagsins og komu fram margar athugasemdir tengdar þessu frá íbúum, sérstaklega í þeim byggðalögum þar sem

hverfisráð hafa síður verið virk. Dæmi um þetta eru athugasemdir á borð við: „Ég vissi ekki að þessi hverfisráð væru til“ og „Ég hef ekki orðið var við hverfisráð í Hnífsdal í mörg ár.“ Slíkar lýsingar varpa ljósi á mikilvægi upplýsinga og samskipta, sem í fræðilegri umfjöllun um íbúalýðræði er áberandi stef sem skilyrði fyrir virkri þátttöku. Ef íbúar vita ekki af eða finna ekki fyrir starfsemi eininganna getur hún ekki uppfyllt lýðræðislegt hlutverk sitt.

Þrátt fyrir að svör erlendra íbúa í könnuninni hafi verið of fá til að greina tölfræðina sérstaklega kemur fram skýr munur á upplifun af hálfu erlendra íbúa í athugasemdum í könnuninni. Fæð þátttakenda sem svöruðu á ensku, sérstaklega í Múlaþingi, gæti einmitt bent til þess að íbúar af erlendum uppruna séu síður meðvitaðir um starfsemi sveitarfélagsins og undireininga þess. Í athugasemdum svarenda á ensku komu fram lýsingar á þeirri stöðu að skortur á tungumálaþekkingu og upplýsingaskortur torveldi aðkomu: „Það er frekar erfitt að nálgast eða fylgjast með hverfisráðunum ef þú ert ekki með gott vald á íslensku“¹ og „Það er greinileg gjá á milli heimamanna, þeirra sem eru Íslendingar og þeirra sem eru það ekki... Mér finnst erfitt að vita hvar ég á að leita upplýsinga eða fá innsýn.“² Þessi sjónarmið undirstrika að aðgengi að íbúalýðræði krefst aðlögunar að fjölbreytileika íbúa sveitarfélagsins, líkt og Unnur Dís Skaptadóttir (2012) bendir á.

¹ Þýtt úr ensku: „The councils are somewhat difficult to access/follow if you're not yet fluent in Icelandic“

² Þýtt úr ensku: „There is an evident divide in locals and those who are Icelandic and people who are not... I find it hard to know where to look for information or get insight.“

8 Lokaorð

Heilt yfir virðast heimastjórnir í Múlaþingi hafa stuðlað að jafnari upplifun íbúa milli kjarna og jaðarsvæða, en í Ísafjarðarbæ hafa hverfisráð ekki komið í veg fyrir neikvæða upplifun íbúa utan kjarna. Heildarniðurstöðurnar gefa tiltölulega skýra mynd af því hvernig heimastjórnir og hverfisráð virka sem tæki til að mæta lýðræðisáskorunum í sameinuðum sveitarfélögum. Munurinn milli Múlaþings og Ísafjarðarbæjar er áberandi: í Múlaþingi virðast heimastjórnir hafa stuðlað að meiri vitund fólks um tilvist þeirra, jákvæðara viðhorfi og jafnari upplifun milli kjarna og jaðarsvæða, en í Ísafjarðarbæ ríkir mun meiri vantraust og gagnrýni á áhrifaleysi hverfisráða og í sumum tilvikum jafnvel mjög sterk óánægja.

Þegar litið er til rannsóknarspurningar 1, hvort munur sé á upplifun íbúa af stjórnsýslu fjölkjarna sveitarfélaga þar sem starfræktar eru heimastjórnir með formlegt ákvarðanatökuvald annars vegar og óformleg hverfisráð hins vegar, er svarið já, að nokkuð afgerandi munur er á upplifun íbúa af stjórnsýslu þessara tveggja fjölkjarna sveitarfélaga. Í tilvikunum sem skoðuð voru í þessari rannsókn; Múlaþingi og Ísafjarðarbæ, sést greinilegur munur á upplifun íbúa af stjórnsýslu fjölkjarna sveitarfélags eftir því hvort þar séu starfræktar heimastjórnir með formlegt ákvarðanatökuvald eða óformleg hverfisráð. Í mörgum spurninganna sást greinilegur munur á milli sveitarfélaganna þar sem almennt birtist meiri ánægja meðal íbúa Múlaþings heldur en Ísafjarðarbæjar. Hvað rannsóknarspurningu 2 varðar, hvort munurinn sé meiri í smærri byggðalögum utan stjórnsýslukjarna er svarið einnig jákvætt; mun meiri munur birtist á milli kjarna og jaðarbyggða í Ísafjarðarbæ heldur en í Múlaþingi, sem bendir til þess að meiri munur birtist í smærri byggðalögum þar sem ekki eru til staðar jafn formfastar staðbundnar einingar líkt og heimastjórnir. Því má telja líklegt að heimastjórnir í Múlaþingi séu að einhverju leyti til þess fallnar að mæta þeim áskorunum sem fjölkjarna, víðfeðm sveitarfélög mæta, sér í lagi er varðar stöðu smærri byggðalaga innan þeirra.

Fyrirkomulagið er þó langt frá því að vera fullkomið og ávallt þarf að gæta vel að innleiðingu. Jafnframt er rétt að benda á að aðrir þættir sem fylgja tilvist heimastjórnanna eru líklegir til að spila inn í þessi jákvæðari viðhorf í Múlaþingi, þar sem til staðar eru starfsmenn sveitarfélagsins á hverjum stað sem eru tengiliðir milli heimastjórnar, sveitarstjórnar og íbúa, auk þess sem geta heimastjórnarfulltrúa til að rækja sitt hlutverk er mögulega meiri þar sem þeir fá greitt fyrir setu sína í heimastjórn.

Samantektin rökstyður að munur sé á upplifun íbúa eftir því hvort um heimastjórnir eða hverfisráð er að ræða og að þessi munur birtist skýrt í dreifðari byggðalögum. Við innleiðingu á svona lausnum er ávallt nauðsynlegt að hafa í huga sértækar staðbundnar aðstæður og getur reynst mikilvægt að horfa til þess sem fræðimenn hafa að segja í tengslum við íbúalýðræði; að vanda þurfi vel til verka við skipulag hvers konar samráðs og að upplýsingagjöf og markmið þurfi að vera skýr. Á heildina litið má segja að niðurstöður þessarar rannsóknar bendi til þess að notkun heimastjórna, á borð við þær sem eru starfræktar í Múlaþingi, stuðli að jákvæðari upplifun íbúa bæði heilt yfir og sér í lagi í þeim byggðum sem teljast ekki til stjórnsýslukjarna. Þar af leiðandi benda niðurstöður rannsóknarinnar til þess að heimastjórnir í Múlaþingi geti nýst sem fyrirmynd fyrir sameiningar sveitarfélaga. Mikilvægt er að áfram verði haldið að skoða áhrif þessa fyrirkomulags og læra af reynslunni sem þegar er komin. Höfundur vonast til að þessi ritgerð verði gagnlegt innlegg í umræðuna um þróun sveitarstjórnarstigsins því þótt hún gefi takmarkaða innsýn þá eru niðurstöðurnar nokkuð afgerandi. Heilt yfir eru vísbendingar um að mikil tækifæri felist í því að beita heimastjórnnum eins og heimildin í 38. grein sveitarstjórnarlaga býður upp á, að því gefnu að hlutverk þeirra sé skýrt og fjármagn og lýðræðislegt umboð sé tryggt.

Heimildaskrá

- Albert Örn Eypórsson. 2025. „Gerir könnun á viðhorfi íbúa til heimastjórna Múlaþings.“ *Austurfrétt*. <https://austurfrett.is/frettir/gerir-koennun-a-vidhhorfi-ibua-til-heimastjorna-mulathings>.
- Anna Guðrún Björnsdóttir. 2012. „Íbúalýðræði – yfir og allt um kring.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 6-10. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Anna Guðrún Björnsdóttir. 2017. Íbúasamráð í sveitarfélögum og þátttaka íbúa. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga. https://sss.is/wp-content/uploads/2018/03/Lydraedisrit_loka.pdf.
- Anna Kristín Jónsdóttir. 2022. „Þorpin enn afskipt eftir rúman aldarfjórðung.“ *RÚV*, 4. maí 2022. <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-05-04-thorpin-enn-afskipt-eftir-ruman-aldarfjording>.
- Anna Lilja Þórisdóttir. 2025. „Segir einkennilegt að boða lýðræði og leggja svo niður íbúaráð.“ *RÚV*, 23. febrúar 2025. <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2025-02-23-segir-einkennilegt-ad-boda-lydraedi-og-leggja-svo-nidur-ibuarad-437133>.
- Arnstein, Sherry R. 1969. „A Ladder of Citizen Participation.“ *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Baldersheim, Harald, Lawrence E. Rose og Siv Sandberg. 2017. „Local and Regional Government in the Nordic Countries: Co-operative Decentralization.“ Í *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?*, ritstj. Oddbjørn Knutsen, 193-218. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bryman, Alan. 2012. *Social Research Methods*. 4. útg. Oxford: Oxford University Press.
- Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grant og Zig Layton-Henry. 2008. *Research Methods in Politics*. 2. útg. New York: Palgrave Macmillan.
- Bäck, Henry. 1997. „The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement.“ Í *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, ritstj. Michael Haus, Hubert Heinelt og David Stewart, 65-101. London: Routledge.
- Bæjarins besta. 2025. „Könnun um hverfaráð.“ <https://bb.is/2025/06/konnun-um-hverfarad/>.
- Collins, Brady og Angel Medrano. 2022. „From parochial to policy advocate: Examining policy advocacy among neighborhood councils in Los Angeles.“ *Cities* 130: 103882. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103882>.

- Dahl, Robert A., og Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Eva Marín Hlynisdóttir. 2018. „Autonomy or Integration? Political Leadership and the Question of Regional Reform in Iceland.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 14(1): 83-100. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.4>.
- Eva Marín Hlynisdóttir. 2023. „The Theoretical and Practical Dilemma of Creating a New Organisational Design for a Municipality Using Sub-Municipal Units.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 19(1): 1-18. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2023.19.1.1>.
- Grétar Þór Eypórsson og Eva Marín Hlynisdóttir. 2021. „Local State-Society Relations in Iceland.“ Í *Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society*, ritstj. Filipe Teles, Adam Gendźwiłł, Cristina Stănuș og Hubert Heinelt, 379-422. Cham: Palgrave Macmillan.
- Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson. 2002. *Sameining sveitarfélaga: Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Akureyri: Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.
- Grétar Þór Eypórsson. 2003. „Af smáum sveitahreppum og stöndugum kaupstöðum: Um þróun sveitarstjórnarstigsins á Íslandi.“ Í *Afmæliskveðja til Háskóla Íslands*, ritstj. Sigríður Stefánsdóttir, Kristján Kristjánsson og Jón Hjaltason, 139-156. Akureyri: Bókaútgáfan Hólar.
- Grétar Þór Eypórsson. 2012a. „Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 8(2): 481-508. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2012.8.2.12>.
- Grétar Þór Eypórsson. 2012b. „Skipan sveitarfélaga, samvinna þeirra og lýðræði.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 18-22. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Grétar Þór Eypórsson. 2014. „Sameining sveitarfélaga á Íslandi í 70 ár: Röksemdir sameiningarsinna og andstæðinga.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 10(1): 157-176. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.1.8>.
- Grétar Þór Eypórsson. 2019. „Decision-making efficiency, accountability and democracy in inter-municipal cooperation arrangements: The case of Iceland.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 15(1): 21-38. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.2>.
- Grétar Þór Eypórsson. 2019. „Decision-making Efficiency, Accountability and Democracy in Inter-municipal Cooperation Arrangements: The Case of Iceland.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla* 15(1): 21-38. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.2>.

- Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, ritstj. 2012. *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2005. „Local Democracy and the Public Services.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla* 1(1): 163-170. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2005.1.1.7>.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2012. „Lýðræði og þátttaka í sveitarfélögum.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 12-16. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2014. *Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Kristinsson. 2014. „Þátttökulýðræði: Hlutverk hverfisráða í þátttökulýðræði.“ Meistararitgerð, Háskóli Íslands. <https://skemman.is/bitstream/1946/17710/2/ritgerd%20fragengin.pdf>.
- Hagstofa Íslands. e.d.a „Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998-2025 – Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2025.“ https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__mannfjoldi__2_byggdir__sveitarfelog/MAN02005.px.
- Hagstofa Íslands. e.d.b. „Mannfjöldi eftir byggðakjörnum, kyni og aldri 1. janúar 1998-2024.“ https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__mannfjoldi__2_byggdir__Byggdakjarnar/MAN030101.px/.
- Hanna Dóra Helgudóttir. 2024. „Heimastjórnarkerfi Múlaþings.“ Meistararitgerð, Háskóli Íslands. <https://skemman.is/bitstream/1946/46556/1/Heimastj%c3%b3rnarkerfi%20M%c3%bala%c3%beings.pdf>.
- Heinelt, Hubert, Filipe Teles, Adam Gendźwiłł og Cristina Stănuș. 2021. „Local State-Society Relations in European Countries: Main Findings.“ Í *Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society*, ritstj. Filipe Teles, Adam Gendźwiłł, Cristina Stănuș og Hubert Heinelt, 379-422. Cham: Palgrave Macmillan.
- Hildur Margrét Jóhannsdóttir og Rúnar Snær Reynisson. 2020. „Kjörsókn fer rólega af stað á Austurlandi.“ *RÚV*, 19. september 2020. <https://www.ruv.is/frett/2020/09/19/kjorsokn-fer-rolega-af-stad-a-austurlandi>.
- Innviðaráðuneytið. 2019. „Stefna í málefnum sveitarfélaga 2019-2033.“ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/sveitarstjornarmal/stefna-i-malefnum-sveitarfelaga-2019-2033/>.

- Innviðaráðuneytið. 2021. „Viðmið um lágmarksíbúafjölda sveitarfélaga lögfest með breytingu á sveitarstjórnarlögum.“ 18. júní 2021. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/06/18/Vidmid-um-lagmarksibuafjolda-sveitarfelaga-logfest-med-breytingu-a-sveitarstjornarlogum/>.
- Í-listinn. 2022. „Uppbygging, traust og samvinna: Stefnufirrlýsing Í-listans 2022-2026.“ <https://www.isafjordur.is/static/files/UtgefidEfni/Stefnur/stefnufirrlýsing-2022-2026.pdf>.
- Ísafjarðarbær. 2021a. „Aðalfundur Hverfisráðs Eyrar og Efri-bæjar, 2021.“ <https://www.isafjordur.is/is/stjornsysla/stjornsyslan/fundargerdir/eldri-fundargerdir/hverfisrad-eyrar-og-efri-baejar/adalfundur-2021>.
- Ísafjarðarbær. 2021b. „Fundargerð stjórnar Íbúasamtaka Hnífsdals, 3. maí 2021.“ <https://www.isafjordur.is/is/stjornsysla/stjornsyslan/fundargerdir/eldri-fundargerdir/ibuasamtok-hnifsdals/stjornarfundur-3-mai-2021>.
- Ísafjarðarbær. 2024. „Fundargerð Hverfisráðs Súgandafjarðar, 9. október 2024.“ <https://www.isafjordur.is/is/stjornsysla/stjornsyslan/fundargerdir/eldri-fundargerdir/hverfisrad-sugandafjardar/stjornarfundur-9-oktober-2024>.
- Ísafjarðarbær. 2025a. „Fundargerð stjórnar Íbúasamtakanna Átaks, 4. júní 2025.“ <https://www.isafjordur.is/is/stjornsysla/stjornsyslan/fundargerdir/eldri-fundargerdir/ibuasamtokin-atak/stjornarfundur-4-juni-2025>.
- Ísafjarðarbær. 2025b. „Drög að þjónustustefnu.“ <https://www.isafjordur.is/static/files/UtgefidEfni/Stefnur/thjonustustefna-isafjardarbaejar-2025.pdf>.
- Ísafjarðarbær. e.d. „Ráð og nefndir.“ <https://www.isafjordur.is/is/stjornsysla/stjornsyslan/rad-og-nefndir>.
- Jón Hákon Magnússon. 2012. „Upplýsingamiðlun sem hluti lýðræðis og samráðs.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 46-47. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Kellstedt, Paul M. og Guy D. Whitten. 2013. *The Fundamentals of Political Science Research*. 2. útg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikolaos Hlepas, Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers og Carmen Navarro. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Múlaþing. 2022. „Heimastjórnir.“ <https://www.mulathing.is/is/stjornsysla/kosningar/heimastjornir>.

- Múlathing. 2023. „Erindisbréf sveitarstjórnar Fljótshéraðs.“
<https://www.mulathing.is/static/files/erindisbref/fyrir-heimastjorn-fljotsdalsherads-nov23.pdf>.
- Onwuegbuzie, Anthony J. og Nancy L. Leech. 2006. „Linking Research Questions to Mixed Methods Data Analysis Procedures.“ *The Qualitative Report* 11(3): 474-498.
- Óskar Dýrmundur Ólafsson. 2011. „Árangursstjórnun með samstarfi og þátttöku: Lærdómur af yfirfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 7(2): 299-410.
<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2011.7.2.10>.
- Óskar Dýrmundur Ólafsson. 2012. „Lýðræði í hverfaskiptri borg.“ Í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 27-29. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála við Háskóla Íslands.
<https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Prud'homme, Rémy. 1995. „The Dangers of Decentralization.“ *World Bank Research Observer* 10(2): 201-220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>.
- Przeworski, Adam og Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Purcell, Mark og J. Christopher Brown. 2005. „Against the Local Trap: Scale and the Study of Environment and Development.“ *Progress in Development Studies* 5(4): 279-297.
<https://doi.org/10.1191/1464993405ps122oa>.
- Purcell, Mark. 2006. „Urban Democracy and the Local Trap.“ *Urban Studies* 43(11): 1921-1941. <https://doi.org/10.1080/00420980600897826>.
- Ryan, Roberta og Ronald Woods. 2016. „Decentralization and Subnational Governance: Theory and Praxis.“ Í *Handbook of Research on Sub-National Governance and Development*, ritstj. Eris Schoburgh og Roberta Ryan, 1-33. Hershey, PA: IGI Global.
<https://doi.org/10.4018/978-1-5225-1645-3.ch001>.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. 2024. „Sameiningar sveitarfélaga 1950-2026.“
https://samband-islenskra-sveitarfelaga.cdn.prismic.io/samband-islenskra-sveitarfelaga/ZyC_Aq8jQArTz8GZ_sameiningsveitarfelaga1950-2026ma%C3%AD2024.pdf.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. e.d. „Nánar um sveitarfélögin.“
<https://www.samband.is/nanar-um-sveitarfelogin>.
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. 2017. *Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga*.
[https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sta%C3%B0a%20og%20fram%C3%AD%C3%B0%20%C3%ADslenskra%20sveitar%C3%A9laga%20-%20j%C3%BAI%C3%AD%202017%20-%20Lokaeintak%20\(4\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sta%C3%B0a%20og%20fram%C3%AD%C3%B0%20%C3%ADslenskra%20sveitar%C3%A9laga%20-%20j%C3%BAI%C3%AD%202017%20-%20Lokaeintak%20(4).pdf).

- 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>.
- Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir. 2012. „Notendafulltrúar.“ í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 33-36. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Steinunn Hrafnisdóttir. 2012. „Félagasamtök sem hluti af lýðræðiskerfi og þjónustu sveitarfélaga.“ í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 72-76. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Trausti Fannar Valsson. 2014. *Sveitarstjórnarréttur*. Reykjavík: Codex.
- Unnur Dís Skaptadóttir. 2012. „Þátttaka innflytjenda.“ í *Leiðsögn um lýðræði í sveitarfélögum*, ritstj. Gunnar Helgi Kristinsson, Margrét S. Björnsdóttir og Sigurlaug Anna Jóhannsdóttir, 23-26. Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-02/leidsogn-um-lydraedi-i-sveitarfelogum.pdf>.
- Vesturbyggð. 2024. „Sameinað sveitarfélag.“ <https://www.vesturbyggd.is/stjornsysla/vesturbyggd/um-sveitarfelagid/sameinadsveitarfelag/>.
- Vífill Karlsson og Stefán Kalmansson. 2024. „Stærðarhagkvæmni í rekstri íslenskra sveitarfélaga greind eftir málaflokkum þeirra.“ *Tímarit um viðskipti og efnahagsmál* 21(2): 1-26. <https://doi.org/10.24122/tve.a.2024.21.2.1>.

Viðauki 1 – Könnun um heimastjórnir í Múlaþingi

2. Könnun um heimastjórnir í Múlaþingi / Survey about Múlaþing home rule councils

Vinsamlegast veldu tungumál: ^{*3}

- Íslenska
- English⁴

Í eftirfarandi könnun er spurt um afstöðu íbúa Múlaþings til heimastjórna sveitarfélagsins

Könnunin er hluti af lokaverkefni Steinunnar Ásu Sigurðardóttur til MPA gráðu í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands.

Steinunn Ása Sigurðardóttir er jafnframt ábyrgðar- og vinnsluaðili þessarar könnunar. Farið verður með öll gögn samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Við gagnaöflun er ekki hægt að rekja svör til einstakra svarenda, nafn þitt mun hvergi koma fram í niðurstöðum könnunarinnar og tryggt er að ekki verði hægt að rekja neinar upplýsingar til þín né annarra svarenda.

Ef þú hefur spurningar eða ábendingar varðandi þessa könnun er þér bent á að hafa samband í gegnum tölvupóst á netfangið sas74@hi.is.

Mér þætti mjög vænt um að þú gæfir þér stutta stund til að svara könnuninni því þátttaka þín skiptir miklu máli.

Hefja könnun

Um heimastjórnir í Múlaþingi

Við sameiningu fjögurra sveitarfélaga í sveitarfélagið Múlaþing árið 2020 var komið á fjórum heimastjórnnum sem miðast við sveitarfélagamörk gömlu sveitarfélaganna fjögurra; Borgarfjarðarhrepps, Djúpavogshrepps, Fljótsdalshéraðs og Seyðisfjarðarkaupstaðar. Heimastjórnir eru fastanefndir innan sveitarfélagsins og starfa í umboði sveitarstjórnar.

³ Skylda er að svara stjórnumerktum spurningum.

⁴ Ef enska er valin skiptist sjálfkrafa yfir í enska þýðingu könnunarinnar.

Markmið þeirra er að tryggja áhrif og aðkomu heimamanna á hverjum stað að ákvörðunum sem varða þeirra nærumhverfi. Heimastjórn annast þau störf sem sveitarstjórn felur henni og snýr að viðkomandi byggðahluta.

Heimastjórn getur ályktað um málefni byggðarinnar og þannig komið málum á dagskrá sveitarstjórnar. Helstu verkefni heimastjórna snúa að deiliskipulags- og umhverfismálum, menningarmálum, landbúnaðarmálum og umsögnum um staðbundin málefni og leyfisveitingar.

Halda áfram

Spurningar

3. Í hvaða sveitarfélagi býrð þú?*
- a. Múlaþingi
- b. Öðru sveitarfélagi en Múlaþingi⁵
4. Í hvaða byggðalagi innan Múlaþings býrð þú?
- a. Borgarfirði / dreifbýli í fyrrum Borgarfjarðarhreppi
- b. Djúpavogi / dreifbýli í fyrrum Djúpavogshreppi
- c. Egilsstöðum / Fellabæ / dreifbýli í fyrrum Fljótsdalshéraði
- d. Seyðisfirði / dreifbýli í fyrrum Seyðisfjarðarkaupstað
5. Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu?

Ég veit hvaða hlutverki heimastjórnir gegna í sveitarfélaginu Múlaþingi.

- a. Mjög sammála
- b. Frekar sammála
- c. Hvorki né
- d. Frekar ósammála
- e. Mjög ósammála

⁵ Ef merkt er við þennan valmöguleika birtist textinn „Vinsamlegast athugaðu að þessi könnun er einungis ætluð íbúum Múlaþings. Könnuninni er því lokið, takk fyrir þátttökuna.“ og ekki er hægt að svara fleiri spurningum.

- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki
6. Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu?
- Heimastjórn er mikilvæg fyrir íbúa míns byggðalags.*
- a. Mjög sammála
 - b. Frekar sammála
 - c. Hvorki né
 - d. Frekar ósammála
 - e. Mjög ósammála
 - f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki
7. Hversu gott eða slæmt þykir þér fyrirkomulag heimastjórna í Múlaþingi vera?
- a. Mjög gott
 - b. Frekar gott
 - c. Hvorki né
 - d. Frekar slæmt
 - e. Mjög slæmt
 - f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki
8. Stundum er talað um að hagsmunir ólíkra byggðalaga innan sveitarfélags hafi mismikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku sveitarfélags.
- Hversu vel eða illa telur þú að hagsmunum þíns byggðalags sé gætt innan sveitarfélagsins Múlaþings?*
- a. Mjög vel
 - b. Nokkuð vel
 - c. Hvorki vel né illa
 - d. Nokkuð illa
 - e. Mjög illa
 - f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki
9. Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu?

Heimastjórnir stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku Múlaþings

- a. Mjög sammála
- b. Frekar sammála
- c. Hvorki né
- d. Frekar ósammála
- e. Mjög ósammála
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

10. Hversu góð eða slæm finnst þér þjónusta Múlaþings almennt vera?

- a. Mjög góð
- b. Nokkuð góð
- c. Hvorki né
- d. Nokkuð slæm
- e. Mjög slæm
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

11. Hversu góð eða slæm finnst þér þjónusta Múlaþings vera innan þíns byggðalags?

- a. Mjög góð
- b. Nokkuð góð
- c. Hvorki né
- d. Nokkuð slæm
- e. Mjög slæm
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

12. Hver er skoðun þín á áframhaldandi starfsemi heimastjórna í Múlaþingi?

Athugið að hér má merkja við fleiri en einn valmöguleika

- a. Starfsemi heimastjórna ætti að halda áfram eins og hún er í dag
- b. Auka þarf vægi heimastjórna í starfsemi sveitarfélagsins
- c. Minnka þarf vægi heimastjórna í starfsemi sveitarfélagsins
- d. Fyrirkomulag heimastjórna er óskýrt og ætti að leggja þær niður

e. Fyrirkomulag heimastjórna er óskýrt og ætti að bæta úr því án þess að leggja þær niður

f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

13. Í erindisbréfi fyrir heimastjórnir og á heimasíðu Múlapings koma fram ákveðin markmið sem heimastjórnunum er ætlað að uppfylla.

Hversu vel eða illa telur þú að eftirfarandi markmið séu að jafnaði uppfyllt?

	Mjög vel	Nokkuð vel	Hvorki né	Nokkuð illa	Mjög illa	Veit ekki/vil ekki svara
Markmið heimastjórnar er að tryggja áhrif og aðkomu heimamanna í hverjum kjarna.						
Heimastjórnir stuðla að hvers konar samstarfi innan byggðahlutans og gera tillögur til sveitarstjórnar sem varða verksemið sitt						
Heimastjórnir eru vettvangur samráðs íbúa, félagasamtaka, atvinnulífs og sveitarfélagsins.						
Heimastjórn er virkur þátttakandi í stefnumörkun byggðahlutans.						

14. Átt þú eða hefur þú átt sæti í heimastjórn eða bæjarstjórn sveitarfélags?

a. Já, á sæti núna eða hef átt sæti

b. Nei, ég hef aldrei átt sæti

c. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

15. Hvert er kyn þitt?

a. Kvenkyns

b. Karlkyns

c. Kynsegin/annað

d. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

16. Á hvaða aldursbili ert þú?

a. 21 árs eða yngri

- b. 22-35 ára
- c. 36-49 ára
- d. 50-65 ára
- e. 66 eða eldri
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

17. Er eitthvað fleira sem þú vilt koma á framfæri?

Submit

Könnuninni er nú lokið. Takk fyrir þátttökuna!

Viðauki 2 – Könnun um hverfisráð í Ísafjarðarbæ

1. Könnun um heimastjórnir í Múlaþingi / Survey about Múlaþing home rule councils

Vinsamlegast veldu tungumál: *⁶

- Íslenska
- English⁷

Í eftirfarandi könnun er spurt um afstöðu íbúa Ísafjarðarbæjar til hverfisráða sveitarfélagsins Könnunin er hluti af lokaverkefni Steinunnar Ásu Sigurðardóttur til MPA gráðu í opinberri stjórnsýslu við Háskóla Íslands.

Steinunn Ása Sigurðardóttir er jafnframt ábyrgðar- og vinnsluaðili þessarar könnunar. Farið verður með öll gögn samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Við gagnaöflun er ekki hægt að rekja svör til einstakra svarenda, nafn þitt mun hvergi koma fram í niðurstöðum könnunarinnar og tryggt er að ekki verði hægt að rekja neinar upplýsingar til þín né annarra svarenda.

Ef þú hefur spurningar eða ábendingar varðandi þessa könnun er þér bent á að hafa samband í gegnum tölvupóst á netfangið sas74@hi.is.

Mér þætti mjög vænt um að þú gæfir þér stutta stund til að svara könnuninni því þátttaka þín skiptir miklu máli.

Hefja könnun

Um hverfisráð í Ísafjarðarbæ

Í Ísafjarðarbæ eru starfrækt hverfisráð og í samþykktum bæjarins er gert ráð fyrir hverfisráði á sex svæðum, Þingeyri, Flateyri, Suðureyri, Holta-, Tungu- og Seljalandshverfi, Eyri og efri bæ í Skutulsfirði og í Hnífsdal. Sum hverfisráðanna ganga einnig undir heitinu íbúasamtök en í þessari könnun er notast við hugtakið hverfisráð. Hverfisráð setja sér sjálf starfsreglur sem samþykktar skulu á aðalfundum íbúa hverfanna en um starfshætti ráðanna gilda almenn

⁶ Skylda er að svara stjórnumerktum spurningum.

⁷ Ef enska var valin skiptist sjálfkrafa yfir í enska þýðingu könnunarinnar.

ákvæði um frjáls félög og fundarsköp. Hlutverk hverfisráða er að vera vettvangur íbúanna til að hafa áhrif á nærumhverfi sitt.

Halda áfram

Spurningar

2. Í hvaða sveitarfélagi býrð þú?*
- c. Ísafjarðarbæ
- d. Öðru sveitarfélagi en Ísafjarðarbæ⁸
3. Í hvaða byggðalagi innan Ísafjarðarbæjar býrð þú?
- a. Ísafirði / Hnífsdal / Skutulsfirði
- b. Suðureyri / Súgandafirði
- c. Flateyri / Önundafirði
- d. Þingeyri / Dýrafirði

4. Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu?

Ég veit hvaða hlutverki hverfisráð gegna í sveitarfélaginu Ísafjarðarbæ.

- g. Mjög sammála
- h. Frekar sammála
- i. Hvorki né
- j. Frekar ósammála
- k. Mjög ósammála
- l. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

5. Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu?

Hverfisráð er mikilvægt fyrir íbúa míns byggðalags.

- a. Mjög sammála

⁸ Ef merkt var við þennan valmöguleika birtist textinn „Vinsamlegast athugaðu að þessi könnun er einungis ætluð íbúum Ísafjarðarbæjar. Könnuninni er því lokið, takk fyrir þátttökuna.“ og ekki var hægt að svara fleiri spurningum.

- b. Frekar sammála
- c. Hvorki né
- d. Frekar ósammála
- e. Mjög ósammála
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

6. Hversu gott eða slæmt þykir þér fyrirkomulag hverfisráða í Ísafjarðarbæ vera?

- a. Mjög gott
- b. Frekar gott
- c. Hvorki né
- d. Frekar slæmt
- e. Mjög slæmt
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

7. Stundum er talað um að hagsmunir ólíkra byggðalaga innan sveitarfélags hafi mismikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku sveitarfélags.

Hversu vel eða illa telur þú að hagsmunum þíns byggðalags sé gætt innan sveitarfélagsins Ísafjarðarbæjar?

- a. Mjög vel
- b. Nokkuð vel
- c. Hvorki vel né illa
- d. Nokkuð illa
- e. Mjög illa
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

8. Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingu?

Hverfisráð stuðla að beinu aðgengi íbúa að ákvarðanatöku Ísafjarðarbæjar.

- a. Mjög sammála
- b. Frekar sammála
- c. Hvorki né

- d. Frekar ósammála
- e. Mjög ósammála
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

9. Hversu góð eða slæm finnst þér þjónusta Ísafjarðarbæjar almennt vera?

- a. Mjög góð
- b. Nokkuð góð
- c. Hvorki né
- d. Nokkuð slæm
- e. Mjög slæm
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

10. Hversu góð eða slæm finnst þér þjónusta Ísafjarðarbæjar vera innan þíns byggðalags?

- a. Mjög góð
- b. Nokkuð góð
- c. Hvorki né
- d. Nokkuð slæm
- e. Mjög slæm
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

11. Hver er skoðun þín á áframhaldandi starfsemi hverfisráða í Ísafjarðarbæ?

Athugið að hér má merkja við fleiri en einn valmöguleika

- a. Starfsemi hverfisráða ætti að halda áfram eins og hún er í dag
- b. Auka þarf vægi hverfisráða í starfsemi sveitarfélagsins
- c. Minnka þarf vægi hverfisráða í starfsemi sveitarfélagsins
- d. Fyrirkomulag hverfisráða er óskýrt og ætti að leggja þau niður
- e. Fyrirkomulag hverfisráða er óskýrt og ætti að bæta úr því án þess að leggja þau niður
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

12. Ísafjarðarbær gerði árið 2018 skýrslu um íbúalýðræði sem meðal annars var ætlað að styrkja hverfisráðin í sveitarfélaginu og hvetja til þess að ný verði stofnuð á þeim stöðum þar sem engin eru starfandi. Þar eru sett fram ákveðin markmið með stofnun hverfisráða.

Hversu vel eða illa telur þú að eftirfarandi markmið séu að jafnaði uppfyllt?

	Mjög vel	Nokkuð vel	Hvorki né	Nokkuð illa	Mjög illa	Veit ekki/vil ekki svara
Að efla samhug og samkennd íbúa						
Að vera samstarfsvettvangur íbúa, félagasamtaka og hagsmunasamtaka á svæðinu						
Að vinna að framfara- og hagsmunamálum í byggðakjarnanum						
Að standa vörð um sérkenni byggðakjarnans						
Að starfa með stofnunum bæjarins og opinberum aðilum sem fara með málefni byggðakjarnans og íbúa þess						
Að eiga samstarf við hverfisráð annarra byggðakjarna						

13. Í tveimur sveitarfélögum á landinu, Múlaþingi og Vesturbyggð, eru starfandi heimastjórnir sem hafa ákveðið valdsvið innan hluta sveitarfélags.

Telur þú að koma ætti á heimastjórnnum í Ísafjarðarbæ líkt og þekkist í Múlaþingi og Vesturbyggð?

- Já
- Nei
- Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

14. Átt þú eða hefur þú átt sæti í hverfisráði eða bæjarstjórn sveitarfélags?

- Já, á sæti núna eða hef átt sæti
- Nei, ég hef aldrei átt sæti
- Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

15. Hvert er kyn þitt?

- a. Kvenkyns
- b. Karlkyns
- c. Kynsegin/annað
- d. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

16. Á hvaða aldursbili ert þú?

- a. 21 árs eða yngri
- b. 22-35 ára
- c. 36-49 ára
- d. 50-65 ára
- e. 66 eða eldri
- f. Ég vil ekki svara / Ég veit ekki

17. Er eitthvað fleira sem þú vilt koma á framfæri?

Submit

Könnuninni er nú lokið. Takk fyrir þátttökuna!