



Fjolkjarna sveitarfélög

Tilviksrannsókn um reynslu af framkvæmd íbúalýðræðis í fjórum sveitarfélögum;
Fjarðabyggð, Ísafjarðarbæ, Múlaþingi og Norðurþingi

Júní 2025

Unnið fyrir:

Verkefni:

Innviðaráðuneytið

Fjölkjarna sveitarfélög.

Tilviksrannsókn um reynslu af framkvæmd íbúalýðræðis í fjórum sveitarfélögum; Fjarðabyggð, Ísafjarðarbæ, Múlaþingi og Norðurþingi

Dagsetning:

27.06.2025

Framkvæmd:

Undirbúningur og spurningalisti:

Gagnaöflun:

Hjalti Jóhannesson og Arnar Þór Jóhannesson

Forsíðumynd:

Hjalti Jóhannesson

Skýrsla:

Hjalti Jóhannesson og Arnar Þór Jóhannesson

Ritstjórn og yfirlestur:

Hjalti Jóhannesson, Marta Einarsdóttir

© RHA Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri 2025

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

RHA-S-04-2025

L-ISSN 1670-8873

1. Efnisyfirlit

1.	EFNISYFIRLIT	II
1.	INNGANGUR	1
2.	GÖGN OG AÐFERÐIR.....	2
3.	BAKGRUNNUR	3
3.1	UM DREIFÐA STJÓRNSÝSLU Í SVEITARSTJÓRNARLÖGUM	3
3.2	DREIFT STJÓRNKERFI, KOSTIR OG GALLAR	4
3.3	YFIRLIT YFIR DREIFÐA STJÓRNSÝSLU SVEITARFÉLAGA Á ÍSLANDI	5
3.4	SVEITARFÉLÖGIN Í ÞESSARI RANNSÓKN OG STJÓRNKERFI ÞEIRRA	6
4.	REYNSLA AF DREIFÐRI STJÓRNSÝSLU Í SVEITARFÉLÖGUNUM	14
4.1	FJARÐABYGGÐ.....	14
4.2	ÍSÁFJARÐARBÆR	15
4.3	MÚLAPING.....	17
4.4	NORÐURPING	19
5.	UMRÆÐA OG SAMANBURÐUR	21
6.	SAMANDREGNAR NIÐURSTÖÐUR	25
7.	HEIMILDIR	27
8.	VIÐAUKAR	30

1. Inngangur

Innviðaráðuneytið óskaði vorið 2025 eftir tilboði frá Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri (RHA) til að gera athugun á reynslunni af stjórnsýslu og ákvarðanatöku í fjölkjarna-sveitarfélögum. Nú liggur fyrir að stefnt er að áframhaldandi sameinungum sveitarfélaga á landinu og ljóst er að víða þarf að sameina stór landsvæði til að ná talsverðum eða eftir atvikum tilteknum lágmarks íbúafjölda saman í sveitarfélög. Það er því óhjákvæmilegt að sveitarfélög munu í æ ríkari mæli verða samsett úr fleiri þéttbýliskjörnum, svo og þéttbýli og dreifbýli. Fyrrum sjálfstæð sveitarfélög sem renna saman í eitt geta hvert um sig haft sín félagslegu einkenni, atvinnulíf á hverjum stað getur haft sérstöðu og ákveðin menning hefur þróast í áranna rás. Rannsóknir hafa leitt í ljós að togstreita getur myndast milli einstakra hluta sameinaðra sveitarfélaga, einkum milli stærsta kjarna þeirra og hinna minni. Ýmis dæmi eru um valddreifingu innan sameinaðra sveitarfélaga til að mæta óskum um að gömlu sveitarfélögin í sameiningunni haldi áfram að vera félagslegar einingar til lengri og skemmri tíma og hafi mismikil völd eftir atvikum.

RHA lagði til að skoðuð yrðu í rannsókn fjögur sameinuð sveitarfélög sem eru samansett af fleiri en einum þéttbýliskjarna og bæði þéttbýli og dreifbýli. Sveitarfélögin fjögur eiga það sameiginlegt að hafa orðið til í fleiri en einni sameiningu og hafa síðan náð að þróast yfir mislangan tíma. Þannig hefur mikil, og eftir atvikum, ólík reynsla safnast saman sem unnt er að draga saman og læra af.

Markmiðið með rannsókninni var því að athuga hvernig reynsla af hverfaráðum¹ eða heimastjórnnum sé þar sem slíkt er til staðar að mati forsvarsmanna sveitarfélaganna og fulltrúa í viðkomandi ráðum eða stjórnnum.

Sveitarfélögin eru innbyrðis ólík, hvað varðar einkenni atvinnulífs og búsetuþróun og hafa farið mismunandi leiðir í uppbyggingu stjórnkerfis. Þau er eftirfarandi:

1. Fjarðabyggð (5.247 íbúar, sameinuð 1998, 2005 og 2018).
2. Ísafjarðarkaupstaður (3.832 íbúar, sameinaður 1971, 1994 og 1996).
3. Múlaþing (5.232 íbúar, sameinað 1996, 1998, 2004 og 2020).
4. Norðurþing (3.114 íbúar, sameinað 2002 og 2006).

Þess má vænta að frekari sameiningar sveitarfélaga á landinu muni sumstaðar kalla á einhvers konar dreifingu á stjórnkerfi eða íbúalýðræði um lengri eða skemmri tíma. RHA væntir þess að þessi skýrsla muni nýtast við að móta stefnu um æskilegar leiðir til að mæta þeirri kröfu þar sem hún kemur upp.

Rannsóknarteymið skipuðu Arnar Þór Jóhannesson, forstöðumaður RHA og Hjalti Jóhannesson, sérfræðingur. Bestu þökkum er komið á framfæri við alla þá viðmælendur sem veittu upplýsingar fyrir gerð skýrslunnar og til innviðaráðuneytisins sem veitti fjármagni til vinnunnar.

¹ Ýmist eru notuð orðin hverfisráð eða hverfaráð í gögnum. Í þessari skýrslu var ákveðið, til að gæta samræmis, að nota útgáfuna hverfaráð.

2. Gögn og aðferðir

Rannsóknin byggist á greiningu fyrirbyggjandi gagna og eigindlegum viðtölum. Nánar tiltekið voru verkþættir eftirfarandi:

Tekin voru viðtöl við kjörna fulltrúa og fulltrúa í hverfaráðum og heimastjórnnum í hverju sveitarfélagi, þar sem leitað var álits þeirra á kostum og göllum við mismunandi samsetningu og stjórnskipulag viðkomandi sveitarfélaga. Spurt var um reynslu af hverfisnefndum, hverfaráðum eða heimastjórnnum þar sem slíkt er til staðar. Spurt var um hvernig hafi gengið að sinna lögboðinni þjónustu í öllu sveitarfélaginu, hvernig aðkomu almennings að ákvörðunum hefur verið háttað og hvort dreift stjórnkerfi hafi haft áhrif á hagkvæmni í rekstri og fleira. Höfð var hliðsjón af aðferðafræði eigindlegra rannsókna og framkvæmd sérfræðiviðtala² (Central University Research Ethics Committee (CUREC), 2020) og flokkaðist úrtak viðmælenda undir tilgangsurttak (Sigríður Halldórsdóttir, 2013). Um var að ræða fólk sem hefur reynslu af að starfa að sveitarstjórnarmálum í fjölkjarna sveitarfélögum.

Greindar voru fyrirbyggjandi rannsóknir sem varpað geta ljósi á reynsluna af sameinuðum sveitarfélögum sem samsett eru úr fleiri en einu þéttbýli eða þéttbýli og dreifbýli.

Í skýrslunni er greint frá niðurstöðum og túlkun viðtala og greiningar fyrirbyggjandi gagna. Markmiðið er að skýrslan gefi greinargott yfirlit yfir reynsluna í þessum fjórum sveitarfélögum. Hún verði hagnýtt verkfæri fyrir stjórnvöld til að meta kosti og galla mismunandi stjórnkerfa og samsetningar sveitarfélaga og til að hafa til hliðsjónar við stefnumótun á sviði sameiningar sveitarfélaga að því. Fjallað er um hvernig mætti bæta umgjörðina um slíkar einingar þannig að þær virki sem best fyrir íbúa og stjórnsýslu sveitarfélagsins. Svarað er spurningum á borð við hvaða verkefnum er fýsilegt að slíkar nefndir/stjórnir sinni, hvernig skipun þeirra sé best háttað og hvaða takmarkanir eigi að vera á valdframsali til slíkra nefnda.

Helsti annmarki rannsóknarinnar er sá að málefnið er aðeins skoðað út frá fyrirbyggjandi gögnum og með viðtölum við sveitarstjórnarfólk og fulltrúa í hverfaráðum og heimastjórnnum. Það hefur gefið betri upplýsingar um stöðu íbúalýðræðis í sveitarfélögunum ef gerð væri einnig könnun meðal íbúa en niðurstaðan var að takmarka rannsóknina að þessu sinni við greiningu fyrirbyggjandi gagna og viðtöl.

² E. elite/expert interviews.

3. Bakgrunnur

Hér verður fjallað stuttlega um lagalegan grundvöll fyrir dreifðri stjórnsýslu sveitarfélaga, helstu kosti og galla sem taldir eru tengjast slíku fyrirkomulagi, dæmi um dreifða stjórnsýslu meðal sveitarfélaga á landinu í dag og loks eru tekin saman helstu atriði sem varða fyrirkomulag stjórnsýslunnar í þeim fjórum sveitarfélögum sem eru tekin sem greiningardæmi í þessari rannsókn.

3.1 Um dreifða stjórnsýslu í sveitarstjórnarlögum

Í sveitarstjórnarlögum hafa lengi verið ákvæði um dreifða stjórnsýslu. Þessum ákvæðum hefur verið beitt í tengslum við sameiningar sveitarfélaga þar sem nýju sveitarfélögin verða landmikil og þar sem fyrrum sveitarfélög hafa haft þéttbýliskjarna. Einnig hefur þessu verið beitt í fjömennari þéttbýlissveitarfélögum, s.s. í Reykjavík og á Akureyri. Í tengslum við þessa rannsókn er það beiting þessara ákvæða í tengslum við sameiningar sveitarfélaga sem athyglin beinist að.

Mikið átak í sameiningu sveitarfélaga átti sér stað á árunum 1991-1993 sem lauk með kosningum um sameiningar um allt land 20. nóvember 1993. Við upphaf kjörtímabilsins 1990-1994 voru alls 204 sveitarfélög í landinu og sum afar fámenn. Sumar tillögurnar sem kosið var um vörðuðu sameiningu fjölda sveitarfélaga í heilum héruðum. Í einhverjum tilvikum var unnið með tillögur um uppbyggingu stjórnkerfis þar sem gert var ráð fyrir eins konar svæðisnefndum fyrir hluta sveitarfélags og byggði það á 58. gr. sveitarstjórnarlaga frá 1986. Dæmi um svona útfærslu var í tillögu um sameiningu 15 sveitarfélaga í Eyjafirði í eitt. Þar var gert ráð fyrir að:

„...kosnar [yrðu] í almennum kosningum þriggja til fimm manna svæðisnefndir á nokkrum svæðum í sameinaða sveitarfélaginu... Svæðisnefndir yrðu settar á legg þar sem fjarlægð frá aðalþjónustukjarna eða aðrar aðstæður krefjast þess. Hlutverk svæðisnefnda yrði fyrst og fremst að veita sveitarstjórn og byggðarráði ráðgjöf og umsögn varðandi málefni viðkomandi svæða“ (Nefnd um sameiningarmál sveitarfélaga við Eyjafjörð, 1993).

Þó að aðeins ein tillaga um sameiningu hafi verið samþykkt í þessu stóra átaki í sameiningu sveitarfélaga árið 1993³ þá sameinuðust mörg sveitarfélög í kjölfarið og sum hver náðu þau yfir stór landsvæði. Í raun varð ákveðin eðlisbreyting á sveitarfélagaskipaninni með sameiningum á þessum árum. Til urðu sveitarfélög sem náðu yfir heil héruð í sumum tilvikum og inn á milli fámenn sveitarfélög sem ekki voru hluti nýs sveitarfélags, sum hver innan viðkomandi héraða eða innan nýrra sveitarfélaga⁴. Til að mæta þessari breytingu var sumstaðar gripið til þess ráðs að dreifa stjórnsýslu sveitarfélaganna og farnar hafa verið mismunandi leiðir til þess. Nú eru sveitarfélög í landinu 62 talsins og sum þeirra ná yfir afar stór landsvæði.

Í 38. gr. núgildandi sveitarstjórnarlaga er fjallað um „Nefnd fyrir hluta sveitarfélags.“ Í heild sinni hljóðar greinin svona (Sveitarstjórnarlög nr.138/2011, e.d.):

³ Sameining Snæfellsbæjar.

⁴ Til dæmis Sveitarfélagið Skagafjörður og Akrahreppur og Norðurþing og Tjörneshreppur.

Sveitarstjórn getur kosið nefnd til að fara með afmörkuð málefni eða málaflokka í hluta sveitarfélags.

Ef mælt er fyrir um kosningu slíkrar nefndar í lögum eða samþykkt um stjórn sveitarfélags telst hún til fastanefnda sveitarstjórnar.

Í samþykkt um stjórn sveitarfélags má ákveða að nefnd samkvæmt þessari grein skuli kosin af íbúum viðkomandi hluta sveitarfélags sem [hafa kosningarrétt í íbúakosningum sveitarfélagsins, sbr. 2. og 3. mgr. 133. gr.].

Ákvörðun skv. 3. mgr. er háð samþykki ráðuneytisins og er m.a. háð því skilyrði að hægt sé að gefa út [kjörskrá] fyrir þann hluta sveitarfélagsins sem um ræðir. [Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir 133. gr. og reglum sem sveitarstjórn setur sér um íbúakosningar].

Ákvæði 44., 45. og 49. gr.⁵ gilda ekki um skipun nefndar sem er kosin skv. 3. mgr. Að öðru leyti gilda um störf slíkrar nefndar, kjörgengi, réttindi og skyldur nefndarmanna og aðra þætti ákvæði þessara laga eftir því sem við getur átt.

Samkvæmt 42. gr. „getur sveitarstjórn ákveðið í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins að fela fastanefnd fullnaðarafgreiðslu einstakra mála sem ekki varða verulega fjárhag sveitarfélagsins, nema lög eða eðli máls mæli sérstaklega gegn því.“ Þetta er sú leið sem eitt sveitarfélaganna í þessari rannsókn, Múlaþing, kaus að fara með því að setja upp kerfi heimastjórna í fjórum hlutum sveitarfélagsins og verður krufið í þessari rannsókn hversu vel gengur að reka kerfið.

3.2 Dreift stjórnkerfi, kostir og gallar

Hugmyndir um framkvæmd lýðræðis hafa verið með ýmsu móti í gegnum tíðina. Almennt má þó segja að hugmyndir um að lýðræði gangi fyrst og fremst út á að kjósa valdhafa sem fari svo með öll völd sé fremur á undanhaldi. Samráð, samstarf og dreifing valds hefur verið talin hluti þess að viðhalda virku lýðræði. Ein af helstu lýðræðiskenningunum er þáttökukenningin sem stundum er kennd við. Hún segir að með því að gera borgarana ábyrga, leyfa þeim að koma að ákvörðunum vaxi þeir í hlutverki sínu sem þegn í lýðræðisþjóðfélagi. Þáttökukenningin kom fram sem svar við ríkjandi hugmyndum um elítukenningar og margræðiskenningar þess tíma. Segja má að grundvöllur hennar hverfist um lægra stjórnsýslustig, þ.e.a.s. að ákvarðanir séu teknar nær íbúunum, íbúalýðræði og beint lýðræði. Með þessu móti er hægt að virkja íbúana betur og gera þá virkari, betur upplýsta og öflugri þegna í lýðræðisþjóðfélagi (Þorsteinn Magnússon, 1979).

Íbúar framselja vald sitt til kjörina fulltrúa í kosningum. Þeir framselja vald sitt svo gjarnan áfram til opinberra starfsmanna sem koma stefnunni í framkvæmd. Svona myndast keðja sem nefnd er umboðskeðja. Þetta útilokar þó ekki aðkomu íbúa að ákvarðanatöku. Flest stærri sveitarfélög hafa komið sér upp eða kalla til ráð og nefndir sem gefst færri á að segja álit sitt á þeim ákvörðunum sem fyrir liggur að þurfi að taka og eru hluti af þeirri þróun að auka samráð og sátt

⁵ 44. gr. fjallar um framlagningu lista við hlutfallskosningu, 45. gr. fjallar um kosningu milli lista og 49. gr. fjallar um lausn frá nefndarsetu og endurskipun.

við ákvarðanatöku og styrkja samband íbúa og sveitarstjórna. Þessi ráð og nefndir eru ýmist skipaðar í samvinnu við sveitarfélögin eða ekki. Þau geta verið að lýðfræðilegum toga eins og ungmenningaráð, öldungaráð eða fjölmenningsráð en líka af landfræðilegum eins og hverfisráð og nefndir. Þessar nefndir hafa þó ekki umboð til stjórnsýslulegra ákvarðana. Tvö sveitarfélög hafa svo komið sér upp heimastjórnnum sem eru kosnar beinni kosningu og hafa fengið heimild til fullnaðaragreiðslu mála og hafa því ríkara umboð en önnur staðbundin ráð og nefndir.

Í sveitastjórnarlögunum frá 2011 er fjallað um samráð við íbúa og nefndar ráðgjafandi aðgerðir sem hægt er að ráðast í. Sumar aðgerðir þar eru bindandi, t.d. að halda íbúafund eða íbúakosningu að vissum skilyrðum uppfylltum, og hefur það stöku sinnum verið gert, en heilt yfir hafa sveitarfélögin fremur mikið svigrúm til þess að haga þessum málum eins og þau telja að henti sér best. Lögin eru einkonar hlaðborð um ákveðnar leiðir til samráðs. Niðurstaðan er sú að þessu samráði er fylgt á mismunandi hátt milli sveitarfélaga, enda eru þau ólík að stærð og gerð (Sveitarstjórnarlög nr.138/2011, e.d.).

Gunnar Helgi Kristinsson (2014) fjallar um þrjú stig íbúasamráðs. Fyrsta þrepið er kynning en þá kynnir sveitarfélagið hugmyndir að því sem áætlað er að gera. Bendir Gunnar Helgi á að mikilvægt sé að vel takist til með það svo rangar upplýsingar fari ekki á kreik og óþarfi óróleiki verði til. Annað stigið er samræða þar sem sveitarfélagið leitar álits íbúanna eða kannar það á einn eða annan hátt. Margar leiðir eru til þess og er samtal við íbúanefndir ein leið en aðrar gætu verið skoðanakannarnir, íbúafundir, óformleg samtöl og fleira. Þriðja formið snýr að raunverulegum áhrifum íbúanna, hvort samráðið sé eingöngu til þess að geta sagt að samráð hafi verið haft eð hvort raunverulega sé tekið tillit til þess sem fram kemur. Pólitísk ábyrgð á ákvörðuninni er eftir sem áður alltaf sveitarstjórnar.

Þessu nátengt má nefna þátttökustiga. Þeir eru til í ýmsum myndum en átta þrepa þátttökustigi Sherry R Arnstein frá 1969 er hvað þekktastur þegar útskýra á aðkomu almenings að ákvörðunum (Arnstein, 1969). Þar eru þrjár sviðsmyndir sem mætti kalla engin áhrif, málamyndaaðgerðir og svo raunverulegt íbúalýðræði. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur bent á sænska þátttökustigann. Fyrsta þrepið í honum er upplýsingagjöf sem tryggir hlutlausar og réttar upplýsingar til íbúa. Annað þrepið er samráð, þ.e. að fá fram sjónarmið íbúa. Í framhaldinu tekur við rökræða þar sem allir fá tækifæri til að setja fram sína skoðun á málinu með það að markmiði að tryggja samstöðu íbúanna og að sjónarmið þeirra fái áheyrn og skilning. Fjórdi þrepið nefnist áhrif – hlutdeild og í því þrepi er leitast við að íbúarnir fái að taka virkan þátt í öllu ferlinu frá upphafi til enda svo sem við greiningu, þróun lausna og vali á tillögu. Lokaprepið er raunverulega þátttaka í ákvörðunartöku og framselur sveitarstjórn þá ákvörðunarvaldið frá sér. Slík ákvörðun er þó að sjálfsögðu miklum takmörkunum háð (Anna Guðrún Björnsdóttir, 2017).

3.3 Yfirlit yfir dreifða stjórnsýslu sveitarfélaga á Íslandi

Heimastjórnir, hverfisnefndir eða hverfaráð eru starfandi í sex sveitarfélögum á landinu en þau eru Akureyrarbær, Ísafjarðarbær, Múlaþing, Norðurþing, Sveitarfélagið Árborg og Vesturbyggð.

Í Akureyrarbæ eru starfandi íbúaráð í Grímsey og Hrísey en um árabíl voru starfandi hverfisnefndir í þéttbýliskjarnanum á Akureyri sem voru lagðar niður árið 2024. Í Ísafjarðarbæ hafa verið starfandi sex hverfisnefndir (þrjár starfandi um þessar mundir). Í Múlaþingi eru starfandi fjórar heimastjórnir sem var nýlunda þegar til þeirra var stofnað. Í Norðurþingi eru fjögur hverfaráð (þrjú starfandi um þessar mundir). Í Sveitarfélaginu Árborg eru fjögur hverfaráð. Vesturbyggð tók upp kerfi fjögurra heimastjórna að fyrirmynd Múlaþings eftir sameiningu við Tálknafjörð. Í Reykjavík voru starfandi níu íbúaráð en þau voru lögð niður í febrúar 2025. Ljóst er því að íbúalýðræði er stundað með ólíkum hætti í sveitarfélögum og að ýmsar breytingar eiga sér stað á framkvæmd þess um þessar mundir. Á meðan sum sveitarfélög eru að taka upp yfirgripsmikið kerfi íbúalýðræðis með heimstjórnnum eru önnur að leggja niður nefndir eða ráð íbúa í sínum hverfum eftir að hafa rekið slíkt kerfi árum saman.

Ísafjarðarbær, Múlaþing og Norðurþing eru greiningardæmin í þessari rannsókn og verður nánar gerð grein fyrir fyrirkomulagi íbúalýðræðis í sveitarfélögunum í kafla 3.4.

Í grein Grétars Þórs Eypórssonar og Evu Marínar Hlynisdóttur (2021), þar sem greint var umfang íbúalýðræðis á Íslandi, kom fram það mat þeirra að hlutverk hverfisnefnda eða hverfaráða sem þá voru starfandi í sveitarfélögunum hafi aðallega verið „ceremonial“ sem mætti þýða sem „formsins vegna,“ þ.e. að þessar nefndir eða ráð hafi ekki hafa mikið hlutverk eða völd og séu fyrst og fremst í neðstu þrepum ákvarðanatökustiga Arnsteins.

Í rannsókn á sjö sameinuðum sveitarfélögum, meðal annars í Fjarðabyggð (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002a) og í Skagafirði (Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2002) var fjallað um dreifingu stjórnkerfis. Í tilviki Sveitarfélagsins Skagafjarðar sem var samsett úr Sauðárkróki, Hofsósi og mörgum fyrrum landbúnaðarhreppum þótti nauðsynlegt að taka sérstaklega á málefnum dreifbýlisins. Í aðdraganda sameiningarkosninganna þar var opnað á að íbúar gætu komið á legg hverfisnefndum en af því varð ekki og virtist ekki hafa verið áhugi á því. Hins vegar voru ráðnir sérstakir þjónustufulltrúar á tilteknum svæðum innan sveitarfélagsins. Þegar rannsóknin var gerð þremur árum eftir sameiningu höfðu embætti þjónustufulltrúanna þegar verið lögð niður. Einn þjónustufulltrúinn hélt þó áfram sem starfsmaður landbúnaðar-nefndar sveitarfélagsins með aðsetur í Varmahlíð. Í tilviki Fjarðabyggðar, eftir fyrstu sameininguna milli Neskaupstaðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðar þótti æskilegt að dreifa stjórnsýslunni milli þessara þriggja bæja. Aðalaðsetur bæjarskrifstofu Fjarðabyggðar var í Neskaupstað en einnig var stjórnsýsla á Reyðarfirði og Eskifirði, þar sem heimilisfesti sveitarfélagsins var upphaflega.

3.4 Sveitarfélögin í þessari rannsókn og stjórnkerfi þeirra

Sveitarfélögin fjögur sem hér eru til skoðunar eiga það sammerkt að vera sameinuð úr nokkrum byggðarlögum og eru sum afar stór landfræðilega. Þau eiga það einnig sameiginlegt að hafa á einhvern hátt leitast við að dreifa stjórnsýslunni en aðferðirnar við það eru ólíkar en því verður lýst á hnitmiðaðan hátt hér að neðan.

3.4.1 Fjarðabyggð

Fjarðabyggð (5.247 íbúar í ársbyrjun 2025) er ekki með hverfisnefndir eða sambærilegt en sveitarfélagið skiptist í þrjá álíka stóra bæi; Neskaupstað, Eskifjörð og Reyðarfjörð ásamt þremur minni þorpum þ.e. Fáskrúðsfirði, Stöðvarfirði og Breiðdalsvík. Einnig er nokkur byggð í dreifbýli, m.a. í Mjóafirði. Sveitarfélagið varð til í sameiningum í áföngum árin 1998, 2005 og 2018.

Á fyrstu árum eftir fyrstu sameininguna árið 1998 þegar til varð Fjarðabyggð úr Reyðarfjarðarhreppi, Eskifirði og Neskaupstað heyrði það til sérstakra nýmæla að hafa stjórnsýslu og þjónustu sveitarfélagsins dreifða á milli bæjanna þriggja; Norðfjarðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðar. Gert var ráð fyrir verkaskiptingu á milli þessara þriggja þjónustuskrifstofa sem höfðu hver sína afgreiðslu og skrifstofuþjónustu. Einnig var bæjarstjóri reglulega til skiptis til viðræðu á þessum skrifstofum. Þannig var það í stjórnsýslunni sem lagt var upp með skiptingu milli bæjanna í þágu dreifðs lýðræðis. Aðalaðsetur bæjarstjóra og bæjarstjórnar var á Norðfirði en lögheimili sveitarfélagsins var á Eskifirði en það er nú á Reyðarfirði. Reynslan sýndi að nýting á viðtalstíma bæjarstjóra á þessum stöðum var lítil en bæjarstjórinn taldi að 90% samskiptum sínum við íbúa hafi farið fram í síma. Staðsetning bæjarstjórans hafi fyrst og fremst verið táknræn og haft sálfræðilega þýðingu (Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002b). Þetta fyrirkomulag var fljótlega lagt af og sömuleiðis var það fyrirkomulag að hafa þjónustuna dreifða lagt af árið 2010. Nú er ráðhús Fjarðabyggðar staðsett á Reyðarfirði og er öll stjórnsýsla samankomin þar enda kom það fram í rannsókn Grétars og Hjalta (2002b) að fyrirkomulagið hafi þá þegar á fyrsta kjörtímabili sameiningarinnar þótt flókið, dýrt og óhentugt í framkvæmd.

Tvenn jarðgöng tengja þéttbýliskjarnana; Fáskrúðsfjarðargöng og Norðfjarðargöng, og einnig áttu sér stað miklar vegabætur milli Eskifjarðar og Reyðarfjarðar í tengslum við stóriðjuframkvæmdirnar á fyrsta tug aldarinnar (Hjalti Jóhannesson o.fl., 2010). Fáskrúðsfjarðargöngin sköpuðu forsendur fyrir áframhaldandi sameiningar við Fáskrúðsfjörð, Stöðvarfjörð og Breiðdalsvík. Byggðarkjarnarnir⁶ og fjarlægð þeirra frá miðstöð stjórnsýslunnar á Reyðarfirði (1.368 íbúar) er annars þessi:

- Neskaupstaður (34 km, 1.460 íbúar).
- Eskifjörður (15 km, 1.089 íbúar).
- Fáskrúðsfjörður (21 km, 735 íbúar).
- Stöðvarfjörður (44 km, 182 íbúar).
- Breiðdalsvík (63 km, 147 íbúar).
- Mjóifjörður (56 km að sumri. Ferja til Neskaupstaðar að vetri, 16 íbúar).

Ekki er ljóst af fyrirliggjandi gögnum hvers vegna ekki hafa verið starfandi hverfaráð eða nefndir í Fjarðabyggð. Umræða um það virðist hafa verið lítil. Fjarðabyggð fór aðra leið en flest önnur fjölkjarna sveitarfélög í upphafi og dreifði stjórnsýslunni í stað þess að búa til hverfisnefndir eða ráð. Bæjarráð Fjarðabyggðar hefur fundað í byggðakjörnum Fjarðabyggðar til að fara yfir stöðu mála og ræða framtíðina og bæjarstjóri hefur reglulega heimsótt byggðakjarna og stofnanir þeirra, s.s. grunnskólana (*Heimsókn bæjarstjóra til Breiðdalsvíkur, 2023; Íbúafundir í*

⁶ Íbúafjöldi kjarnanna er miðaður við 2024.

Fjarðabyggð, 2023). Samkvæmt viðtölum er lögð áhersla á samráð við ungmennaráð og öldungaráð við undirbúning og afgreiðslu mála. Þannig má segja að samráðið fari fremur fram á lýðfræðilegum ás í stað landfræðilegs.

3.4.2 Ísafjarðarbær

Í Ísafjarðarbæ bjuggu 3.832 í upphafi árs 2025. Áttu sameiningar sér stað í skrefum árin 1971, 1994 og 1996. Í síðustu sameiningunni varð til núverandi sveitarfélag úr Flateyrarhreppi, Ísafjarðarkaupstað, Mosvallahreppi, Mýrahreppi, Suðureyrarhreppi og Þingeyrarhreppi. Vestfjarðagöngin sem opnuð voru 14. september 1996 sköpuðu í raun forsendur fyrir sameiningunni. Aðalaðsetur sveitarstjórnar er á Ísafirði (2.679 íbúar)⁷ og fjarlægð í hina byggðakjarnana er þessi:

- Þingeyri (49 km, 261 íbúi).
- Flateyri (22 km, 189 íbúar).
- Suðureyri (23 km, 296 íbúar).

Í sveitarfélaginu eru eftirtalin sex hverfaráð:

- Íbúasamtökin Átak í Dýrafirði (stofnuð 1998).
- Hverfaráð Öfundarfjarðar (stofnað 2014).
- Hverfaráð Súgandafjarðar (stofnað 2014).
- Hverfaráð Holta-, Tungu- og Seljalandshverfis (stofnað 2014, engin virkni frá 2019).
- Hverfaráð Eyrar og efri bæjar (stofnað 2014, engin virkni frá 2021).
- Íbúasamtök Hnífsdals (stofnuð 2015, engin virkni frá 2021).

Í sniðmáti fyrir samþykktir hverfaráða má sjá að þeim hefur verið ætlað að vera nokkurs konar framfara- og hagsmunasamtök fyrir viðkomandi hverfi eða byggðarlag en ekki liggja fyrir samþykktir fyrir hverfaráðin á heimasíðu Ísafjarðarkaupstaðar (Ísafjarðarbær, e.d.).

Þegar fundargerðir hverfaráðanna eru skoðaðar má sjá að þau hafa verið misjafnlega virk og engin starfsemi hefur verið í nokkrum þeirra undanfarin ár. Ef marka má þau mál sem fjallað er um á aðal- og stjórnarfundum ráðanna þá virðast þau hafa verið nokkurs konar þrýstihópar viðkomandi hverfa gagnvart sveitarfélaginu, lögreglunni og fleiri aðilum.

Samkvæmt skýrslu um íbúalýðræði í Ísafjarðabæ (Nefnd um íbúalýðræði og virkari stjórnsýslu, 2018) voru Íbúasamtökin Átak á Þingeyri stofnuð tveimur árum eftir sameiningu þ.e. árið 1998 og náðu til allrar byggðar í Dýrafirði. Hin hverfaráðin voru síðan stofnuð árin 2014 og 2015. Í skýrslunni kom fram að hvert hverfaráð hafi fengið fé á fjárhagsáætlun hvers ár til fjárfestinga eða endurbóta í viðkomandi hverfi. Fram kom að sumstaðar hafi gengið vel að manna ráðin en lakar annars staðar. Meðal niðurstaðna skýrslunnar var að skýra þyrfti betur starfssvið ráðanna og upplýsingaflæði. Í tillögum nefndarinnar sem stóð að baki skýrslugerðinni kom meðal annars fram að:

- Bæjarstjórn tilnefni bæjarfulltrúa sem tengiliði hverfaráða.

⁷ Íbúafjöldi kjarnanna er miðaður við 2024 þar sem nýrri gögn voru ekki komin þegar skýrslan var gerð.

- Gerðar verði leiðbeiningar til nefndarmanna og embættismanna um hvað skuli koma fram þegar verið er að boða fundi með íbúum.
- Gerðar verði leiðbeiningar til nefndarmanna og embættismanna um að lagt sé mat á hvar þurfi að leita álits og með hvaða hætti.
- Bæjarmálasamþykktum verði breytt með þeim hætti að almennt skuli leitað álits hverfaráðanna í þeim málum sem metin eru mikilvæg fyrir bæjarfélagið eða sem hafi bein áhrif á íbúa byggðakjarnans.
- Haldnir verði íbúafundir um tiltekin málefni sem talist geta mikilvæg í starfsemi sveitarfélagsins hverju sinni.
- Mótaðir séu ferlar þar sem hverfaráð og aðrir aðilar sem eru í samskiptum við bæinn geti fylgt eftir erindum sínum og séð hvernig þeim vindur fram innan kerfisins.

Samkvæmt upplýsingum á heimsíðu sveitarfélagsins og viðtölum sem höfundar hafa tekið þá virðast ekki hafa verið gerðar breytingar á fyrirkomulagi hverfaráðanna í anda þess sem kemur fram að ofan. Í stórum dráttum sé kerfið svipað og þegar fyrrnefnd skýrsla var gerð.

3.4.3 Múlaþing

Múlaþing sem taldi 5.232 íbúa í ársbyrjun 2025 hefur sameinast í nokkrum skrefum; 1996, 1998, 2004 og 2020. Um er að ræða næststærsta sveitarfélag landsins að flatarmáli⁸ 10.671 km². Þessi mikla landfræðilega stærð er talsverð áskorun ásamt því að Múlaþing er samsett úr nokkrum þéttbýliskjörnum sem voru í eldri sveitarfélögunum og réðu sínum málum til skamms tíma.

Tekin var ákvörðun um að stofna svokallaðar heimastjórnir við síðustu sameininguna árið 2020 en við þá sameiningu bættust við Borgarfjörður eystri, Djúpvogur og Seyðisfjörður. Fyrst var kosið til sveitarstjórnar og heimastjórna í Múlaþingi árið 2022 (Sigurður Árnason, 2022).

Ítarlega er fjallað um heimastjórnir í samþykktum um stjórn Múlaþings. Í samþykktunum kemur fram að íbúar taki þátt í kjöri á fulltrúum í heimastjórnirnar en þær teljast til fastanefnda sveitarfélagsins.

Kjarnar þeirra byggðarlaga sem heimastjórnirnar sinna eru eftirfarandi⁹ og fjarlægð þeirra frá aðalaðsetri sveitarstjórnar á Egilsstöðum:

- Heimastjórn Borgarfjarðar (71 km, 91 íbúi).
- Heimastjórn Djúpavogs (152 km um Hringveg, 85 km um Öxi, 412 íbúar).
- Heimastjórn Fljótsdalshéraðs (Egilsstaðir, 2.632 íbúar).
- Heimastjórn Seyðisfjarðar (27 km, 648 íbúar).

Í samþykktum um stjórn Múlaþings kemur fram að kjósa skuli þrjá fulltrúa í hverja af fjórum heimastjórnnum. Einn fulltrúi og annar til vara eru kjörnir af sveitarstjórn og skulu þeir jafnframt vera aðalfulltrúar í sveitarstjórn. Kjör þeirra skal fara fram á sama fundi og sveitarstjórn kys

⁸ Stærst sveitarfélaga er Þingeyjarsveit.

⁹ Íbúafjöldi kjarnanna er miðaður við 2024.

fulltrúa í fastanefndir og ráð. Sveitarstjórn kýs formann úr hópi aðalmanna í heimastjórn á þeim sama fundi. Greitt er fyrir fundi eins og í öðrum nefndum sveitarfélagsins.

Tveir fulltrúar og tveir til vara skulu kosnir beinni kosningu í samræmi við reglugerð um íbúakosningar sveitarfélaga nr. 922/2023 og reglur Múlaþings um framkvæmd íbúakosninga.

Í samþykktum um stjórn Múlaþings eru verkefni heimastjórna nákvæmlega skilgreind en þau eru eftirfarandi (Múlaþing, 2023). Heimastjórn:

- Afgreiðir, eftir umfjöllun umhverfis- og framkvæmdaráðs, tiltekin verkefni skipulagslaga nr. 123/2010 án staðfestingar sveitarstjórnar, sbr. 2. mgr. 6. gr. skipulagslaga, þ.m.t. um deiliskipulag á hafnarsvæðum.
- Afgreiðir tiltekin verkefni laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 án staðfestingar sveitarstjórnar.
- Fer með verkefni náttúruverndarnefndar skv. 14. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013.
- Skal fá til umsagnar tillögur um breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins skv. 30. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, innan sinna staðarmarka.
- Tekur ákvarðanir sem sveitarstjórn skal taka samkvæmt lögum nr. 6/1986 um afrétta-málefni, fjallskil o.fl. að frátaldri ákvörðun um staðfestingu fjallskilasamþykktar, sbr. 3. gr. laganna.
- Tekur ákvarðanir sem sveitarstjórn skal taka samkvæmt lögum nr. 38/2013 um búfjárhald, að frátöldum ákvörðunum samkvæmt 4. gr. um takmörkun búfjárhalds.
- Veitir umsagnir til sveitarstjórnar vegna ákvörðunar sveitarstjórnar á breytingu á landnotkun skv. 2. mgr. 5. gr. jarðalaga nr. 81/2004.
- Veitir umsagnir samkvæmt 17. gr. jarðalaga nr. 81/2004, varðandi umsókn um lögþýlisrétt.
- Gefur yfirlýsingu varðandi sölu jarða til ábúenda samkvæmt 3. tölulið 36. gr. jarðalaga.
- Afgreiðir umsagnir um tækifærisleyfi og rekstrarleyfi samkvæmt lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald o.fl., sem fulltrúi sveitarstjóra á viðkomandi stað hefur ákveðið að vísa til heimastjórnar til ákvörðunar.
- Veitir umsagnir um menningarverkefni þegar eftir er leitað.
- Veitir byggðaráði umsögn um rekstrarfyrirkomulag félagsheimila og tjaldsvæða og starfsemi þeirra og fer með verkefni stjórnar félagsheimila samkvæmt nánari ákvörðun og eftir því sem við á.
- Veitir leyfi fyrir akstursípróttir og aksturskeppnir sbr. 39. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 og reglugerð nr. 507/2007 um akstursípróttir og aksturskeppnir sem fulltrúi sveitarstjóra á viðkomandi stað hefur ákveðið að vísa til heimastjórnar til ákvörðunar.
- Veitir umsagnir um tiltekin hafnamál til umhverfis- og framkvæmdaráðs, svo sem að veita leyfi til starfsemi á hafnarsvæðinu og ákvarðanir um bann eða takmörkuð afnot hafnarsvæðis fyrir starfsemi sem hún telur torvelda eðlilega hafnarstarfsemi.
- Fjárhagsáætlun skal koma til umsagnar heimastjórnar áður en hún er tekin til umræðu í sveitarstjórn. Nánar um verkefni og valdheimildir heimastjórna fer samkvæmt viðauka um framsalsheimildir.

Samkvæmt ofansögðu er ljóst að heimastjórnnum í Múlaþingi er ætlað að hafa ríkulegt hlutverk um málefni sem varða viðkomandi hluta sveitarfélagsins og má sjá að í sumum tilvikum er um talsvert valdaframsal frá sveitarstjórninni að ræða þar sem gert er ráð fyrir að heimastjórnirnar afgreiði tiltekin mál. Helst virðist það vera á sviði skipulagsmála (deiliskipulag og umhverfismat), fjallskil og ýmsar leyfisveitingar. Fyrirfram bjuggust þau sem undirbjuggu sameiningu Múlaþings, og lögðu til afmörkun verkefna heimastjórnanna, við að það yrði torsótt að framselja skipulagsvald að þessu leyti til heimastjórnanna en Skipulagsstofnun mun hafa tekið þessari nýbreytni betur en ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Fyrirkomulagið um heimastjórnir í Múlaþingi byggir á 132. gr. sveitarstjórnarlaga en þar er kveðið á um sérreglur um stjórn og stjórnskipulag einstakra sveitarfélaga sem ráðuneytinu er heimilt að samþykkja í tilraunaskyni en þó að lágmarki til átta ára í senn. Með vísan til þessa er að finna bráðabirgðaákvæði í samþykktum um stjórn Múlaþings þess efnis að fyrirkomulagið um heimastjórnir og kosningu í þær skuli gilda út kjörtímabilið sem lýkur 2030 eða í átta ár frá kosningunum 2022. Bráðabirgðaákvæði samþykktanna hljómar svona í heild sinni:

Þá er staðfest að framkvæmd kosninga til heimastjórna skv. 36. gr. samþykktarinnar er sett með vísan til 132. gr. sveitarstjórnarlaga og að heimastjórnir þar sem meirihluti fulltrúa er kosinn með beinni kosningu íbúa og fara með fullnaðarákvörðunarvald vegna málefna nærsamfélagsins, skuli starfa í sveitarfélaginu að minnsta kosti út kjörtímabil sem lýkur 2030. Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir breytingu á ákvæðum samþykktanna að öðru leyti (Múlaþing, 2023).

Athyglisvert er að í samþykktum um stjórn Múlaþings er einnig að finna ákvæði um að mótuð skuli stefna um þjónustustig í byggðum og byggðarlögum fjarri stærstu byggðarkjörnum sveitarfélagsins. Við mótun stefnunnar skuli hafa samráð við íbúa og heimastjórnirnar.

Mikilvægur þáttur í starfsemi heimastjórnanna er að með hverri þeirra starfar fulltrúi sveitarstjóra sem boðar fundi, ritar fundargerðir og kemur ákvörðunum og ályktunum um mál í farveg. Fulltrúi sveitarstjóra skal vera aðili sem býr á viðkomandi svæði og hefur þekkingu á því – er að vissu leyti augu og eyru sveitarstjóra á viðkomandi svæði. Fulltrúinn hefur að vissu marki heimild til að ganga í mál á staðnum ef þörf er á, fyrir hönd sveitarstjóra.

Samkvæmt upplýsingum frá sveitarstjóra Múlaþings nam beinn kostnaður við heimastjórnir um 25 milljónum kr. á árinu 2024. Inn í því er þó ekki tíminn sem fer hjá starfsmönnum sveitarfélagsins í að undirbúa fundina og koma inn á þá til upplýsingagjafar (Dagmar Ýr Stefánsdóttir, munnleg heimild, 15. maí 2025).

Talsverðar eða miklar vegalengdir og fjallvegir eru á milli þéttbýliskjarna í Múlaþingi og mikil umræða um samgöngubætur átti sér stað í tengslum við sameininguna árið 2020. Komið hefur fram að „Fjarðarheiðargöng og Öxi [séu] bæði algjör forsenda fyrir því að þetta sveitarfélag varð að veruleika“ (Magnús Hlynur Hreiðarsson, 2022). Næstu jarðgöng á jarðgangaáætlun eru Fjarðarheiðargöng milli Seyðisfjarðar og Egilsstaða og nýr vegur um Öxi var settur á samgönguáætlun og var vegurinn ein þeirra framkvæmda sem heimilt var að framkvæma sem samvinnuverkefni ríkisins og einkaaðila (80/2020: Lög um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir, 2020). Hvorug þessara framkvæmda hefur þó komist af stað, líklega af fjárhagslegum ástæðum (Gunnar Gunnarsson, 2024; Magnús Hlynur Hreiðarsson, 2022).

Fjarðarheiðargöng yrðu lengstu og þar af leiðandi dýrustu göng landsins og ekki hefur fengist einkaaðili til að koma að vegarlagningu um Öxi sem einkaframkvæmd sem boðinn var út árið 2022 (Vegagerðin, 2022).

3.4.4 Norðurþing

Í Norðurþingi bjuggu 3.114 íbúar í upphafi árs 2025 og eins og önnur sveitarfélög í þessari rannsókn sameinaðist Norðurþing í fleiri en einni sameiningu sem áttu sér stað 2002 og 2006. Í fyrri sameiningunni sameinuðust Húsavíkurbær og Reykjahreppur í Húsavíkurbæ en í þeirri seinni bættust við Kelduneshreppur, Öxarfjarðarhreppur og Raufarhafnarhreppur. Sameinaða sveitarfélagið fékk þá nafnið Norðurþing. Við seinni sameininguna bættust við þéttbýliskjarnarnir Kópasker (117 íbúar) í 97 km frá Húsavík (2.449 íbúar) og Raufarhöfn í 130 km fjarlægð (183 íbúar)¹⁰.

Í samþykktum um kjör fulltrúa í stjórnnum, ráðum og nefndum Norðurþings er minnst á hverfisnefndir meðal nefnda sveitarfélagsins (Norðurþing, 2024). Sérstök samþykkt er svo fyrir hverfaráð sem „starfa í umboði byggðarráðs með þeim hætti sem nánar er kveðið á um í samþykkt þessari og eftir því sem samþykktir Norðurþings og sveitarstjórnarlög mæla fyrir um“ (Norðurþing, 2016). Í samþykktunum kemur fram að hverfaráð Norðurþings skuli vera fjögur talsins og starfa á Raufarhöfn, í Öxarfirði (Kópasker, Öxarfjörður), í Kelduhverfi og í Reykjahverfi. Ekki hefur verið talin þörf á að hafa hverfisráð á Húsavík.

Hverfaráðin skulu skipuð þremur fulltrúum kosnum af sveitarstjórn og tveimur varamönnum. Sveitarstjórnarmenn eru ekki kjörgengir í hverfaráð og sveitarstjórn kýs formann úr hópi kjörinna nefndarmanna. Greitt er fyrir fundarsetu (fyrir að hámarki fjóra fundi á ári) á sama hátt og greitt er fyrir setu í öðrum nefndum Norðurþings. Ef fundað er oftar er það gert í sjálfböðavinnu.

Markmið hverfaráðanna eru eftirfarandi samkvæmt samþykkt um hverfaráð dags. 28.04.2016:

- Að vera formlegur umræðuvettvangur um hagsmunamál og þjónustu sveitarfélagsins fyrir viðkomandi svæði.
- Að vera vettvangur samráðs íbúa, félagasamtaka og atvinnulífs á sínu nærsvæði og sveitarstjórnar.
- Að vera vettvangur fyrir íbúa svæðis til að vera virkir þátttakendur í allri stefnumörkun Norðurþings innan viðkomandi svæðis.
- Að gera tillögur til byggðarráðs um starfsemi og þjónustu innan viðkomandi svæðis/hverfis.
- Að stuðla að hvers konar samstarfi innan svæðis.
- Að vera ráðgefandi fyrir stjórnarsýslu sveitarfélagsins og stuðla að eflingu félagsauðs á sínum svæðum.
- Að tengja stjórnkerfi sveitarfélagsins betur íbúum þess og nýta þekkingu þeirra á sínu nánasta umhverfi.

¹⁰ Íbúafjöldi 2024.

Þá kemur fram í samþykktinni að hverfaráð fái til kynningar ný aðal- og deiliskipulög á sínu starfssvæði um leið og þau eru auglýst til umsagnar. Þannig hafa ráðin tækifæri til að hafa áhrif á endanlega útgáfu viðkomandi skipulagstillagna. Einnig skuli leitast við að fá umsögn hverfaráða um stærri framkvæmdir og meginbreytingu á þjónustu á þeirra starfssvæði áður en endanlegar ákvarðanir eru teknar þar um í fastanefndum Norðurbings. Gangi það ekki eftir skuli ákvörðun um stærri framkvæmdir og meginbreytingar á þjónustu send hverfaráðum.

Hverfaráð Kelduhverfis, Öxarfjarðar og Raufarhafnar eru öll starfandi og senda reglulega inn fundargerðir til byggðarráðs Norðurbings. Hverfaráð Reykjahverfis er þó ekki starfandi og var ekki skipað í það af sveitarstjórn á sama tíma og í hin þrjú ráðin (Norðurbing, 2023).

Svokallaðir samfélagsfulltrúar Norðurbings eru starfandi á Raufarhöfn og Kópaskeri og aðstoða þeir við undirbúning funda, ritun fundargerða og að senda fundargerðir áfram til Norðurbings. Sveitarfélagið leggur einnig til húsnæði fyrir fundina.

Tengiliður hverfaráða við stjórnsýslu sveitarfélagsins er skrifstofustjóri Norðurbings. Hann sér um að aðstoða ráðin við upplýsingaöflun úr bæjarkerfinu. Þá er átt við upplýsingar um afgreiðslu nefnda og sveitarstjórnar. Skrifstofustjóri sér einnig um að koma fundargerðum hverfaráða á dagskrá byggðarráðs þar sem þær skulu fá efnislega umfjöllun.

Þegar fundargerðir hverfaráðanna eru skoðaðar má sjá ráðin fjalla um erindi sem vísað er til þeirra frá sveitarfélaginu og einnig taka ráðin upp mál að eigin frumkvæði. Þannig hafa ráðin bæði hlutverk sem eins konar útvíkkun á stjórnkerfi sveitarfélagsins og sem eins konar hagsmunahópur fyrir viðkomandi svæði.

4. Reynsla af dreifðri stjórnsýslu í sveitarfélögunum

Í þessum kafla verður fjallað um reynsluna af dreifðri stjórnsýslu í sveitarfélögunum fjórum. Einkum er byggt á viðtölum við fulltrúa í sveitarstjórnnum, heimastjórnnum og hverfaráðum þar sem þau eru til staðar. Einnig er vísað til fyrirbyggjandi upplýsinga um uppbyggingu stjórnkerfis sveitarfélaganna og rekstur stjórnkerfisins hvað varðar dreifða stjórnsýslu og íbúalýðræði. Miðað var við að leita eftir efnisatriðum sem gefa vísbendingar um það hvernig mætti bæta umgjörðina um slíkar stjórnsýslueiningar þannig að þær virki sem best fyrir íbúa og stjórnsýslu sveitarfélagsins. Spurningar á borð við hvaða verkefnum er fýsilegt að slík ráð eða stjórnir sinni, hvernig skipun fulltrúa sé best háttað og hvaða takmarkanir ættu að vera á valdframsali til slíkra ráða eða stjórna voru bornar undir viðmælendurnar. Viðtalsrammann sem stuðst var við í viðtölunum má finna í viðauka.

4.1 Fjarðabyggð

4.1.1 Form stjórnkerfis

Eins og fram kom í kafla 3.4.1 fór Fjarðabyggð aðra leið en hin þrjú sveitarfélögin og dreifði í upphafi stjórnsýslunni milli Neskaupstaðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðar auk þess að láta bæjarstjórnann hafa viðveru á mismunandi stöðum. Þetta fyrirkomulag var lagt af fljótlega eftir sameiningu og árið 2010 var búið að sameina alla stjórnsýslu sveitarfélagsins á Reyðarfirði. Þannig er Fjarðabyggð í raun ekki með neina eiginlega dreifingu á sínu stjórnkerfi, að minnsta kosti ekki landfræðilega og gengur að því leyti styst sveitarfélaganna í þessum samanburði.

Segja má að dreifing stjórnkerfis með heimastjórnnum eða hverfaráðum sé í raun landfræðileg dreifing á lýðræðinu. Sömuleiðis var dreifing Fjarðabyggðar á stjórnkerfinu landfræðileg. Nú til dags er Fjarðabyggð hins vegar með aðra nálgun á dreifingu. Dreifingin er fyrst og fremst eftir lýðfræðilegum þáttum. Þannig er starfandi ungmennaráð sem hefur það helsta hlutverk að gæta hagsmuna ungs fólks í Fjarðabyggð á aldrinum 13 til 18 ára gagnvart sveitarstjórn eins og segir á heimasíðu sveitarfélagsins. Einnig er starfandi öldungaráð sem gerir tillögur til fjölskyldunefndar og bæjarstjórnar um hvert það mál sem ráðið telur tengjast hagsmunum íbúa 67 ára og eldri, samkvæmt því sem fram kemur á heimasíðu sveitarfélagsins. Ráðið fjallar um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála ásamt því að stuðla að upplýsingagjöf og samstarfi Fjarðabyggðar við hagsmunasamtök, móta stefnu og gera tillögur til Fjarðabyggðar sem varðar verksvið þess. Fram kom í viðtali við sveitarstjórnarmann að málum sé oft vísað til beggja þessara tveggja ráða til umsagnar.

Samkvæmt viðtölum við sveitarstjórnarfólk er upplifunin aðeins misjöfn af því hvort ástæða sé til að hafa dreift stjórnkerfi í Fjarðabyggð eða hvort stjórnkerfi sem hefur aðsetur á Reyðarfirði sé ásættanlegt fyrirkomulag. Fulltrúar í stærri bæjunum í norðanverðu sveitarfélaginu voru síður á því að þörf væri á að dreifa því og töldu að stjórnkerfið sé léttara og einfaldara svona.

Að þeirra mati er enginn staður Fjarðabyggðar það yfirgnæfandi stór. Þau töldu að lýðræðið sem slíkt haldi fólki á tánum. Það þurfi að sinna öllu svæðinu til að fá kosningu í sveitarstjórn aftur. Til að auka aðgengi að stjórn sveitarfélagsins eru haldnir íbúafundir í íbúakjörnum á hverju misseri og það eru mánaðarlegir viðtalstímar bæjarfulltrúa á Reyðarfirði.

Það kom fram annað sjónarmið í fámennari kjarna í sveitarfélaginu. Að æskilegt gæti verið að hafa formlegan vettvang fyrir einstaka hluta sveitarfélagsins til að koma sínum hagsmunamálum á framfæri við sveitarstjórn. Það eru í flestum eða öllum kjörnum sveitarfélagsins sjálfsprottnir hverfahópar en hins vegar yrði umræðan jákvæðari og markvissari gegnum heimastjórnir en hverfahópa. „Það hefur í raun valist í þetta einhver svona ‚kvartarahópur‘ – það er ekkert verið að dást að því sem vel er gert.“ Talað var um að þetta fyrirkomulag hafi hvorki jákvæð áhrif á andann á svæðinu né orðspor þess, þá sé það ekki heldur líklegt til að skila sér í úrbótum. Það er litið til stjórnkerfis nágrannasveitarfélagsins Múlaþings að þessu leyti og sú formfesta sem byggð hefur verið upp í kringum heimastjórnir er álitin æskilegt fordæmi.

Þar sem ekki eru hverfaráð eða nefndir starfandi í Fjarðabyggð á umræða um val fulltrúa, völd þeirra eða verkefni ekki við hér.

4.2 Ísafjarðarbær

4.2.1 Form stjórnkerfis

Í viðtölum kom fram að í raun sé lítil dreifing á stjórnkerfi Ísafjarðarbæjar. Þrátt fyrir að það séu starfandi hverfaráð og að um þau sé fjallað á heimasíðu sveitarfélagsins sem hluta af stjórnsýslu sveitarfélagsins þá kemur í ljós að hlutverk þeirra er óljóst og tenging við sveitarstjórnina á Ísafirði takmörkuð og háð því hverjir eru við völd hverju sinni. Formlegur tengiliður hverfaráðanna við Ísafjarðarbæ er bæjarritari sem kemur málum í farveg og fundargerðir eru lagðar fram í bæjarráði. Í raun virðist stjórnkerfið vera þannig að það sé annars vegar sveitarstjórn á Ísafirði sem sér um öll mál og hins vegar misvirk hverfaráð sem í raun starfi sem íbúasamtök eða einskonar grasrótarsamtök. Enginn starfsmaður sveitarfélagsins vinnur með hverfaráðunum, þau undirbúa fundina sjálf, rita fundargerðir og koma málum í farveg eftir atvikum.

Hvað varðar samskipti milli hverfaráðanna og sveitarfélagsins kom fram í viðtali við fulltrúa í hverfaráðum að þau sé ekki í föstum skorðum og fari mikið eftir því hverjir séu við stjórnvölinn hverju sinni hjá sveitarfélaginu.

4.2.2 Val fulltrúa

Val á fulltrúum fer fram á aðalfundum hverfaráðanna, þetta er því svipað og gerist yfirleitt í frjálsum félagasamtökum. Samkvæmt viðtölum hefur verið erfitt að fá fólk til að starfa í hverfaráðunum. Þetta er alfarið sjálfböðavinna og fólk forgangsraðar sínum tíma, oft sé það í raun þannig að það er sama fólk sem tekur að sé ýmis sjálfböðaliðastörf í samfélaginu; stjórnir íþróttafélaga, foreldrafélaga o.s.frv. Að sitja í hverfaráði virðist ekki vera nokkuð sem fólk setur

fremst í sína forgangsöröð. Meðal annars af þessum ástæðum hefur ekki verið haldið úti starfi í hverfaráðum á Ísafirði og í Hnífsdal. Efasemdir komu fram um hvort nokkur ástæða sé til að halda úti hverfaráðum á Ísafirði og í Hnífsdal enda sé lítil sem engin virkni í þeim og áhugi takmarkaður. Þar sem hverfaráðin eru virk s.s. í Dýrafirði (Þingeyri) hefur formaðurinn haft beint samband við fólk um að starfa í hverfaráðinu. Í frétt í Morgunblaðinu sem birtist á vinnslutíma þessarar skýrslu kom fram hjá sama viðmælanda að „allt þetta fólk [er] bara í sjálfböðastarfi og maður spyr sig hvers vegna maður er að þessu ef maður fær svona lítinn hljómgrunn. Það fæst orðið enginn í þetta.“ Viðmælendur úr hverfaráðum töldu að ef til vill yrði auðveldara að fá fulltrúa í hverfaráðin ef greitt væri fyrir þátttökuna (Elínborg Una Einarasdóttir, 2025).

4.2.3 Völd

Völd hverfaráðanna í Ísafjarðarbæ eru lítil sem engin, ráðin fjalla oftast um málefni að eigin frumkvæði svipað og sjálfsprottin íbúa- eða hverfasamtök gera. Hins vegar senda hverfaráðin fundargerðir inn til tengiliðs síns sem er bæjarritari sveitarfélagsins. Fundargerðirnar eru teknar fyrir í bæjarráði. Það er að mati viðmælenda í hverfaráðum hins vegar misjafnt hver afdrif málanna verða, þ.e. hvort þau skili sér í nokkrum breytingum. Samskiptin við sveitarfélagið séu þó almennt jákvæð. Fram kom í viðtali að fólk í hverfaráði hafi í raun „gefist þínu upp, alltaf sama tuðið um sömu hlutina og lítið gerðist... [þau] voru farin að upplifa sig sem nöldrara.“ Í þessu sambandi má einnig vísa til nýlegs dæmis um afdrif mála hjá hverfaráði Dýrafjarðar sem fjallað var um í Morgunblaðinu um það leyti sem þessi skýrsla var í vinnslu. Hverfaráðið hafði vakið athygli á tilteknu máli og kafið sveitarstjórn um úrbætur án þess að það skilaði árangri. Formaður hverfaráðsins hafði eftirfarandi að segja um völd ráðsins í þessum sambandi: „Það er óneitanlega erfitt fyrir þessar litlu jaðarbyggðir, eins og Þingeyri, að fá hljómgrunn í bæjarapparátinu eftir þessa sameiningu sem er vissulega orðin mjög gömul“ (Elínborg Una Einarasdóttir, 2025).

4.2.4 Verkefni

Hverfaráð Ísafjarðarbæjar hafa engin skilgreind verkefni og hafa að mestu frumkvæði um það sem þau taka til umfjöllunar. Verkefnin sem hverfaráðin kjósa að fjalla um eru hagsmunamál viðkomandi hverfis, langflest varða þau umhverfisfrágang, umgengni og þvúmlíkt. Dæmi eru þó um að sveitarfélagið hafi óskað eftir því við hverfaráð að það hafi milligöngu um að boða til kynningarfunda með íbúum. Það er tilfinning um að hverfaráðin geti lent á milli sveitarstjórnarinnar og íbúanna til dæmis varðandi það að fylgja eftir hagsmunamálum byggðarinnar gagnvart sveitarstjórn.

Fram kom það álit í viðtölum að meiri viðvera bæjarstarfsmanna í þorpunum þremur væri æskileg, til að halda við hlutum og umhverfinu og vera nokkurs konar „staðar-augu“ sveitarfélagsins. Slíkt fyrirkomulag mun reyndar vera til umræðu innan sveitarfélagsins samkvæmt viðtali við sveitarstjórnarmann.

4.3 Múlaþing

4.3.1 Form stjórnkerfis

Eins og rakið hefur verið að framan gengur íbúalýðræðið langlengst í Múlaþingi af þeim sveitarfélögum sem hér eru til skoðunar. Þar er kveðið á um í samþykktum um stjórn sveitarfélagsins að fjórar heimastjórnir skuli vera starfandi en það er á Borgarfirði eystra, Djúpavogi, Fljótsdalshéraði og Seyðisfirði og þeim eru falin ýmis verkefni og völd eins og lýst var í kafla 3.4.3.

Viðmælendur eru sammála um að reynslan af þessu stjórnkerfi með heimastjórnir sé almennt góð. Kostirnir við þetta séu meðal annars sú formfesta sem tekist hefur að byggja upp. Fundað er reglulega, einu sinni í hverjum mánuði, og svokallaður fulltrúi sveitarstjóra í viðkomandi byggðarlagi sér um að boða fundi, taka fundargerðir og koma í farveg málum sem ályktað er um. Þá er það einnig álitid mikilvægt að heimastjórnirnar hafi tiltekin verkefni sem þeim eru falin af sveitarstjórn. Helsti gallinn sem minnst var á í viðtölum er sá kostnaður sem fylgir því að halda úti þessu stjórnkerfi.

Skiptar skoðanir eru á því hvort ástæða sé til að hafa heimastjórn fyrir Egilsstaði og Fellabæ. Sumir telja að sveitirnar þurfi á heimastjórnnum að halda frekar en Egilsstaðabúar sem sennilega þekkja fæstir sína fulltrúa. Heimastjórn Fljótsdalshéraðs sé eiginlega bara dreifbýlisheimastjórn. Hins vegar kom fram að vegna þess að deiliskipulagsverkefni séu flest á Egilsstöðum þá sé heimastjórn Fljótsdalshéraðs „að drukkna í deiliskipulagsmálum“ eins og einn viðmælandi orðaði það. Fram kom sú skoðun að ef til vill væri rétt að kljúfa þá heimastjórn í Egilsstaði/Fellabæ annars vegar og hins vegar dreifbýli á Héraði. En allt kostar og kannski væri það ekki réttlætanlegt vegna kostnaðar. Annar möguleiki sem var nefndur var að sleppa því að hafa heimastjórn á Egilsstöðum og í Fellabæ en gallinn væri m.a. sá að þá yrðu deiliskipulagsmál þar í öðrum farvegi en annars staðar í sveitarfélaginu.

Raunar er það helsti gallinn sem flestir viðmælendur nefndu við form stjórnkerfisins að heimastjórnunum fylgir aukinn kostnaður fyrir sveitarfélagið. Á árinu 2024 nam beinn kostnaður við þær um 25 milljón krónum. Heimild Múlaþings til að halda úti heimastjórnunum er til átta ára eða til 2030 og fram kom sú skoðun að þá væri rétt að meta hvernig gengið hefur og hvort rétt sé að halda þessu kerfi áfram. Ef til vill hafi sveitarfélagið þá „pússast það vel saman“ að þörfin verði síður til staðar.

4.3.2 Val fulltrúa

Almennt voru viðmælendur ánægðir með það hvernig fulltrúar eru valdir í heimastjórnirnar. Það tryggi tengsl við sveitarstjórn að einn fulltrúi af þremur sé jafnframt sveitarstjórnarfulltrúi. Það var líka talið gott að sá fulltrúi sé ekki búsettur í viðkomandi hverfi sveitarfélagsins. Einn viðmælandi orðaði það þannig að það „kæmi í veg fyrir að heimastjórnin yrði bergmálshellir heimamanna.“ Með þessu móti fáið fram fleiri sjónarmið en ef bara heimamenn kæmu að umræðunni.

Hins vegar kom fram það sjónarmið að það mætti endurbæta fyrirkomulag á kosningu þeirra tveggja fulltrúa í sveitarstjórn sem eru valdir af heimamönnum. Nú eru allir í framboði en bara óskað eftir að fólk gefi kost á sér eða láti vita að það hafi áhuga. Hins vegar væri betra að það væri einhver framboðslisti þar sem fólk gæti merkt við eins og í listakosningum. Það voru nefnilega færri sem kusu í heimastjórnirnar, líklega vegna þess að kjósendur þekktu ekki fólkið það vel og „vesen og óvani“ að kjósa með þessum hætti. Einnig var nefnt að þegar fólk forfallast úr heimastjórn og kalla þarf inn nýtt fólk neðar á lista hafi stundum verið óvissa um hver sé næstur inn.

4.3.3 Völd

Í viðtölum kom ítrekað fram að það væri jákvætt að heimastjórnirnar hefðu raunveruleg völd, s.s. að afgreiða deiliskipulag, stunda leyfisveitingar og að starfa sem náttúruverndarnefndir hver á sínu svæði. Stærsta valdeflingin er að mati viðmælanda að hafa skipulagsvald. Að hafa völd og umboð frá sveitarstjórn skapi góðan grunn fyrir heimastjórnirnar að starfa á. Þetta væri leið fyrir minni kjarnana til að hafa áhrif á sitt nærumhverfi.

Það er þó talið mikilvægt að heimastjórnir átti sig á sínu valdsviði, að þær eru ekki sveitarstjórn. Heimamenn og jafnvel fulltrúar „líta þannig þínu á sig“ að mati sveitarstjórnarmanns sem rætt var við.

4.3.4 Verkefni

Viðmælendur voru almennt sáttir við það hvernig verkefni heimastjórnanna eru skilgreind. Eins og fyrr var sagt er það talið lykilatriði að hafa skýrt umboð frá sveitarstjórn og einhver föst verkefni og völd til að leiða ákveðin mál til lykta. „Að það séu alvöru mál sem verið er að fást við“ eins og einn viðmælandi komst að orði.

Heimastjórnirnar hafa ákveðið dagskrárvald, þrátt fyrir skilgreind verkefni sem þær þurfa að sinna, og geta haft frumkvæði að verkefnum eða málum til að fjalla um og koma í fagveg innan sveitarstjórnar. Dæmi um aðkomu að máli sem unnt var að leiða farsællega til lykta var þegar skólinn á Borgarfirði eystra var settur undir Fellaskóla í kjölfar þess að ekki reyndist unnt að ráða skólastjóra til hans. Íbúar treystu ákvörðuninni betur af því að heimamenn í heimastjórninni komu að henni. Annað dæmi sem varðar einnig Borgarfjörð eystra er að heimastjórnin beitti sér fyrir því að minnka aðgengi að miðum fyrir togara en þannig háttaði til að togarar máttu koma þarna nær strönd en almennt gerist og heimamenn vildu loka á það.

Þrátt fyrir að það sé metið jákvætt að hafa vel skilgreind verkefni kom fram að í návíginu geti reynst vandasamt að leiða tiltekin mál til lykta. Til dæmis voru nefnd mál er tengjast hlutverki heimastjórnanna sem náttúruverndarnefnda. Í slíkum tilvikum getur verið hentugt að geta vísað málum til sveitarstjórnar sem heimastjórnirnar vilja ekki afgreiða.

Það er metið mikilvægt að heimastjórnir hafi aðgang að starfsmanni frá sveitarfélaginu, fulltrúa sveitarstjóra, sem sér um að undirbúa fundi, rita fundargerðir og koma fundargerðum og öðrum málum í viðeigandi farveg. Þetta skapi formfestu og skilvirkni.

4.4 Norðurþing

4.4.1 Form stjórnkerfis

Í Norðurþingi er í gildi samþykkt um að fjögur hverfaráð skuli vera starfandi. Greitt er fyrir fundarsetu fyrir allt að fjórum fundum á ári og aðstoðað við utanumhald og ritun fundargerða. Þannig ætti að vera tryggt virkt íbúalýðræði í sveitarfélaginu. Hins vegar eru aðeins þrjú þessara ráða starfandi. Í einu hverfanna, Reykjahverfi hefur ekki tekist að halda úti hverfaráði.

Samkvæmt viðtölum er tilfinningin sú að hverfaráðin hafi ekki verið að virka sem skyldi, til dæmis hafi ekki verið neinn áhugi í Reykjahverfi. Viðmælendur töldu það gott fyrirkomulag að hverfaráðin hafi starfsmann sem verkefnisstjóra til að vinna með sér, undirbúa fundi, rita fundargerðir og koma henni inn í stjórnkerfið, og að það sé heimamaður af viðkomandi svæði.

4.4.2 Val fulltrúa

Í vali á fulltrúm hverfaráða er óskað eftir tillögum um fólk sem gefur kost á sér og síðan skipar sveitarstjórnin í þau. Ekki kom fram gagnrýni á þetta fyrirkomulag en samkvæmt viðtölum er fólk ekki mjög viljugt til að taka að sér að sitja í ráðunum og því er áskorun að manna þau þrátt fyrir að um launaða vinnu sé að ræða. Til að mynda hefur ekki verið skipað í hverfaráð Reykjahverfis, þar sem enginn hefur gefið kost á sér og svo virðist sem íbúar þar líti á hagsmuni sína sem samtvinnuða Húsavíkurbæ eða Norðurþingi sem heild.

4.4.3 Völd

Hverfaráðin í Norðurþingi hafa formlega engin völd og það voru skiptar skoðanir um það hjá viðmælendum. Sumum fannst það rétt fyrirkomulag; sveitarstjórnin sé kosin til þess að leiða mál til lykta og ekki sé rétt að framselja völd hennar til nefnda á hennar vegum. Þar að auki séu svæði nefndanna frekar lítil eða fámenn og ekki sé alltaf auðvelt að taka ákvarðanir í slíku návígi. Öðrum fannst að hverfaráðin ættu að hafa meira um málin að segja, s.s. málefni sem varða fjárhagslegar rekstur sveitarfélagsins a.m.k. er varðar viðkomandi hluta þess sem viðkomandi hverfaráð tekur til.

Umboð hverfaráðanna er skýrt frá sveitarstjórn að mati sveitarstjórnamanns en kannski sé þó óskýrt að einhverju leyti hvert verksviðið sé.

4.4.4 Verkefni

Hverfaráðin skulu fá til umsagnar tiltekin mál frá sveitarstjórn, s.s. varðandi ákveðin skipulagsmál sem varða viðkomandi svæði, framkvæmdaáætlun og fjárhagsáætlun og koma með punkta eða sína sýn á þau verkefni.

Hverfaráðin virðast þó taka flest mál upp að eigin frumkvæði. Ekki ósvipað og í Ísafjarðarbæ og annars staðar þar sem sjálfsprottin íbúasamtök eru starfandi, virðast hverfaráðin í Norðurþingi

mikið til virka sem eins konar þrýstihópur gagnvart sveitarstjórn. Að mati sveitarstjórnarmanns sem rætt var við er stundum óljóst hvaða mál eða verkefni hverfaráðin taka upp til að sinna, þau séu kannski að taka upp eitthvað að eigin frumkvæði sem ætti betur heima hjá kjörnu fulltrúunum í sveitarstjórninni. Hverfaráðin reyni þannig stundum að fara út fyrir sitt valdsvið.

5. Umræða og samanburður

Í þessum kafla verða dregnar ályktanir á grundvelli þeirra upplýsinga sem aflað hefur verið um hverfaráðin, heimastjórnirnar og dreifingu stjórnsýslunnar í sveitarfélögunum fjórum. Leitast verður við að gera samanburð á sveitarfélögunum og leggja mat á það hvað hefur reynst vel og hvað miður í framkvæmd íbúalýðræðis.

Form stjórnkerfis Þrátt fyrir að um sé að ræða formlegt íbúalýðræði í Ísafjarðarbæ og Norðurþingi þá virðist sem þau kerfi sem þar hafa verið byggð upp séu ekki virka sem skyldi. Kerfin í sveitarfélögunum eru mjög keimlík þrátt fyrir að í tilviki Norðurþings sé gengið heldur lengra í að formfesta hverfaráðin með því að greiða fyrir fjóra fundi á ári og með því að sveitarstjórn skipi í ráðin samkvæmt ábendingum. Í báðum tilvikum er um að ræða kerfi hverfaráða sem byggt er upp með tilstyrk sveitarstjórnanna og sem ætlað er að vera hluti af stjórnkerfinu. Hins vegar virðast hverfaráðin í raun virka svipað og sjálfsprottin grasrótarsamtök íbúa sem þekkjast víða um land og sem halda úti Facebook síðum þar sem málefni hverfanna eru rædd. Í stað þess að vera hluti af stjórnkerfi sveitarfélaganna virðast hverfaráðin í bæði Norðurþingi og Ísafjarðarbæ fremur virka sem þrýstihópar gagnvart sveitarstjórnunum. Þetta er líklega heldur meira áberandi í Ísafjarðarbæ eins og dæmi hafa verið tekin um í skýrslunni um samskipti íbúasamtakanna Átaks í Dýrafirði og sveitarstjórnar þar sem formaður þessa hverfaráðs telur að ekki sé tekið tillit til ábendinga ráðins sem komið hafa fram í fundargerðum.

Ljóst er að af þeim sveitarfélögum sem hér voru skoðuð gengur íbúalýðræðið langlengst í heimastjórnakerfinu í Múlaþingi og kerfið sem þar er er nýlunda á Íslandi. Það var horft til Noregs þegar verið var að undirbúa það kerfi, þar sem engin fyrirmynd fannst hérlendis. Varðandi helstu kostina við rekstur heimastjórnakerfisins í Múlaþingi þá virðast nokkur atriði standa upp úr en einkum sú formfesta sem þar hefur náðst að skapa, skilgreind ábyrgð/völd og tenging við sveitarstjórnina. Þessi formfesta hefur náðst meðal annars með því að skilgreina verkefni heimastjórnanna vel, að starfsmaður Múlaþings starfi með þeim og komi að undirbúningi funda, ritun fundargerða og komi málum í farveg. Að bera ábyrgð og hafa ákveðin völd virðist hafa jákvæð áhrif. Heimamenn í byggðarlögunum upplifa það þannig að það hafi ekki allt slíkt horfið úr heimabyggð þeirra eftir sameininguna í Múlaþingi og aukin sátt skapast vegna þessa.

Val fulltrúa. Hvað varðar val fulltrúa þá er að mörgu að hyggja. Í tilviki heimastjórnanna í Múlaþingi hefur það fyrirkomulag gefist vel að einn fulltrúi af þremur í hverri heimastjórn sé sveitarstjórnarfulltrúi búsettur annars staðar en í viðkomandi hverfi. Það virðist auka breiddina í umræðum í heimastjórninni og tryggja að fleiri sjónarmið komist að. Líkur minnka á að umræðan verði eins og í „bergmálshelli.“ Einnig tryggir það upplýsingaflæði milli sveitarstjórnarinnar, heimastjórnarinnar og viðkomandi byggðarlags. Hvað varðar kosningu hinna tveggja fulltrúanna í heimastjórnunum þá kom fram í nokkrum viðtölum að það fyrirkomulag mætti taka til endurskoðunar. Eins og kerfið er núna eru allir í framboði en bara óskað eftir að fólk gefi kost á sér eða láti vita að það hafi áhuga. Síðan skrifar fólk nöfn þess sem það vill sjá í heimastjórninni. Þetta er keimlíkt því sem gert hefur verið í óhlutbundinni kosningu í fámennum sveitarfélögum. Það gæti verið betra að mati eins viðmælenda að til staðar sé einhver framboðslisti þar sem fólk getur merkt við einstaklinga eins og í listakosningum. Í

síðustu sveitarstjórnarkosningum reyndist vera lakari þátttaka í kosningum í heimastjórnir en í kosningu til sveitarstjórnar Múlaþings. Mögulega er ein ástæðan sú að kjósendur þekktu ekki fólkið það vel og að það væri „vesen“ og að fólk sé óvant að kjósa með þessum hætti. Það hefur komið upp einhver óvissa með röð varamanna úr fulltrúahópi heimamanna þegar fulltrúar hafa forfallast af ýmsum ástæðum og þarf að kalla inn fólk neðar á lista. Skýrsluhöfundar taka undir þessar ábendingar og telja að það geti verið skýrara og auðveldara fyrir kjósendur að breyta kosningafyrirkomulaginu þannig að íbúar kjósi sína tvo fulltrúa af lista sem búið er að setja upp með aðilum sem gefið hafa kost á sér til setu í viðkomandi heimastjórn.

Í tilviki hverfaráðanna í Ísafjarðarbæ þá fer val fulltrúa algjörlega fram án aðkomu sveitarstjórnarinnar og er kjör þeirra á aðalfundum líkt og gerist í frjálsum félögum. Ekki er greitt fyrir setu í ráðunum. Það er ljóst að það er mikil áskorun að finna fulltrúa í ráðin og þurfa þau að vera í harðri samkeppni um frítíma fólks og aðra sjálfbóðaliðastarfsemi sem þarf að manna. Svo virðist sem hverfaráðin lúti sumstaðar í lægra haldi hvað þetta varðar og hefur allavega ekki tekist að manna þau í þéttbýlinu á Ísafirði og í Hnífsdal á undanförunum árum. Vera kann að starfsumhverfi hverfaráðanna hafi einhver áhrif en ráðin virðast starfa sem einskonar grasrótarsamtök íbúa þrátt fyrir að vera formlega hluti af stjórnkerfi Ísafjarðarbæjar og að kveðið sé á um starfsemi þeirra, s.s. kosningu fulltrúa, kjörtímabil og fleira, í samþykkt um um stjórn Ísafjarðarbæjar og fundarsköp bæjarstjórnar.

Þrátt fyrir að kerfi hverfaráða í Norðurþingi sé á margan hátt keimlíkt og í Ísafjarðarbæ þá hefur sveitarfélagið mun meiri aðkomu að vali fulltrúa í tilviki Norðurþings. Sveitarstjórnin þar skipar í ráðin eftir tillögum sem borist hafa. Þrátt fyrir að greitt sé fyrir fundarsetu, eða allt að fjóra fundi árlega, er áskorun að fá fólk í ráðin svipað og í Ísafjarðarbæ. Á báðum stöðum virðist seta í hverfaráði eiga í harðri samkeppni við ýmislegt annað sem fólk vill verja frítíma sínum í. Það virðist svipað gilda um hverfaráð Norðurþings og Ísafjarðarbæjar að verkefni, völd og starfsaðstæður hafa áhrif á vilja fólks til að sitja í ráðunum.

Völd. Heimastjórnirnar í Múlaþingi skipa alveg sérstakan sess hvað það varðar að þeim er ætlað að leiða tiltekin mál til lykta. Einkum deiliskipulagsmál fyrir hönd sveitarstjórnar en einnig tilteknar leyfisveitingar og verkefni náttúruverndarnefnda. Það var samhljómur meðal viðmælenda um að það skapi ákveðna festu í starfsemi heimastjórnanna að bera ábyrgð á þessum málaflokkum. Þetta er ólíkt því sem gerist í tilviki bæði Norðurþings en þó sérstaklega Ísafjarðarbæjar að hverfaráðin í þeim sveitarfélögum hafa engin völd. Undan þessu var kvartað af sumum viðmælendum. Að hverfaráðin gætu ekki haft nein áhrif á gang mála hjá sveitarfélaginu og þótt ítrekað væri ályktað um tiltekna hluti varðandi úrbætur í heimabyggðinni þá skilaði það engum árangri. Vissulega virðist það skapa festu og auka tilverugrundvöll heimastjórnanna að hafa tiltekin völd en á móti kemur að ákveðin hætta er á að ákvarðanatöku færist um of frá þeim sem kosnir voru til sveitarstjórnar. Þá er einnig ákveðin hætta á að vandi skapist við ákvarðanatöku í návíginu á fámönnum svæðum heimastjórnanna. Vera kann að rétt geti verið að vísa ákveðnum málum til sveitarstjórnar þegar slík staða kemur upp. Nefnt var dæmi um að þessi staða hafi komið upp í heimastjórn Borgarfjarðar. Í tilviki hverfaráðanna í Ísafjarðarbæ og Norðurþingi, sem engin völd hafa, gæti sú staðreynd verið ein af skýringunum fyrir litlum áhuga á að starfa í þeim, að fólk sjái ekki árangurinn af störfum sínum og að tilgangurinn með hverfaráðunum sé ekki vel ljós. Ef raunverulegur vilji er til að halda úti

hverfaráðum í þessum sveitarfélögum telja höfundar koma til álita að auka ábyrgð ráðanna á afmörkuðum sviðum, auka tíðni funda og auka festuna í starfi þeirra og hvernig meðferð ályktanir ráðanna fá eftir atvikum í byggðarráði eða sveitarstjórn.

Það má álykta sem svo að hverfisnefndir Ísafjarðabæjar og Norðurþings fari ekki hátt upp sænska ákvarðanatökustigann sem kynntur var til leiks fyrr í þessari skýrslu og má kynna sér í riti Sambands íslenskra sveitarfélaga. Dæmi eru um hverfisnefnd í Ísafjarðarbæ sem telur sig ekki fá upplýsingar um mál eða að minnsta kosti hljóti ekki áheyrn innan stjórnkerfisins. Eflaust er það þó mismunandi frá einu máli til annars. Viðtöl benda til þess að nefndirnar þar séu bara í fyrsta og öðru þrepi í Ísafjarðarbæ en öðru og þriðja þrepi í Norðurþingi. Í Fjarðabyggð eru ráðin ekki hluti af formlegri stjórnsýslu en íbúafundir í byggðakjörnum koma þeim að minnsta kosti á fyrsta þrep, þ.e.a.s. upplýsingagjöf. Er þetta í takt við helstu niðurstöður úr rannsókn Grétars Þórs Eypórssonar og Evu Marínar Hlynsdóttur sem töldu hverfaráð almennt ekki komast hátt upp ákvörðunartökustiga Arnsteins og vera fyrst og fremst með táknrænt gildi. Öðru máli gegnir um Múlaþing þar sem heimstjórnir hafa ríkara umboð og fullnaðarafgreiðsluheimild í tilteknum málum og fari því alla leið upp stigann í þrepið sem nefnist þátttaka í ákvarðanatöku.

Verkefni. Þau verkefni sem hverfaráðunum og heimastjórnunum eru falin eru afar ólík og misviðamikil. Fæst og viðaminnstu verkefni eru þau sem hverfaráðunum í Ísafjarðarbæ eru falin. Í raun hafa hverfaráðin í Ísafjarðarbæ að mestu sjálfðæmi um þau verkefni sem þau sinna og er þeim í raun aðeins ætlað að vera einskonar framfara- eða hagsmunasamtök fyrir heimabyggðina, svipað og gildir um sjálfsprottin hverfasamtök. Aðeins er um sniðmát að ræða um hvernig samþykktir fyrir hverfaráðin gætu litið út. Þannig hlýtur að vera um nokkra óvissu að ræða meðal fólks sem starfar á þessum vettvangi um það til hvers er ætlast af þeim og hvaða hlutverki þau gegna, ef einhverju, innan stjórnkerfisins. Í Norðurþingi er minnst í samþykktum um hverfaráðin frá 2016 á nokkur verkefni sem hverfaráðin þar skulu eða geta sinnt og þegar samþykktirnar eru lesnar virðist eins og verkefni eða hlutverkið geti verið meira en það sem sinnt er af ráðunum í raun. Þetta er almennt orðað og útfærslan á því hvernig hverfaráðin gætu framkvæmt sumt af því sem er í samþykktunum er ekki alveg ljós, sem ef til vill leiðir til þess að verkefnum sé þá síður sinnt. Í Múlaþingi eru verkefni heimastjórnanna vel afmörkuð og vísað til viðkomandi laga og reglugerða um það hvernig framkvæmd þeirra skuli háttað (sjá kafla 3.4.3). Þannig hafa fulltrúar heimastjórnanna vel skilgreindan ramma um sín störf. Oftast var það verkefni að afgreiða deiliskipulag fyrir hönd sveitarstjórnar nefnt sem mikilvægasta verkefni heimastjórnanna. Samkvæmt því sem höfundar skynja af viðtölum við þá sem starfa innan þessa kerfis er mikil ánægja með það, öfugt við Ísafjarðarbæ og Norðurþing þar sem fulltrúar hverfaráðanna upplifa mikla óvissu um það til hvers er ætlast af þeim í raun.

Annað. Það kostar talsvert að halda úti kerfi heimastjórna í Múlaþingi¹¹ og var það nefnt af mörgum sem helsti og jafnvel eini ókosturinn við kerfið. Hér má velta því fyrir sér hvort unnt væri að byggja það inn í regluverk Jöfnunarsjóðs að fjármagna kerfi á borð við þetta þar sem sameinuð sveitarfélög eru orðin tiltekið dreifð eða stór landfræðilega og með fjölda kjarna innan sinna sveitarfélagamarka. Eflaust gæti það liðkað fyrir sameiningum í slíkum tilfellum.

¹¹ Beinn kostnaður fyrir utan laun starfsmanna Múlaþings var um 25 mkr. árið 2024.

Fjarðabyggð er áhugavert dæmi um fjölkjarna sveitarfélag sem hefur verið rekið í hátt í 30 ár án þess að taka upp kerfi dreifðs lýðræðis. Vissulega gerði sveitarfélagið tilraun með að dreifa stjórnsýslunni í um áratug eftir sameiningu. Fljótlega kom í ljós að ákall íbúa eftir dreifðri stjórnsýslu var lítið og til að mynda voru viðtalstímar bæjarstjóra í þéttbýliskjörnunum lítið nýttir. Þegar stjórnsýslan var sameinuð á einum stað urðu vissulega neikvæð viðbrögð við því en þau urðu ekki langvinn.

6. Samandregnar niðurstöður

- Heimastjórnir, hverfisnefndir eða hverfaráð eru starfandi í sex sveitarfélögum á landinu sem eru Akureyrarbær, Ísafjarðarbær, Múlaþing, Norðurþing, Sveitarfélagið Árborg og Vesturbyggð.
- Í þessari rannsókn var skoðuð reynsla af íbúalýðræði og dreifingu stjórnkerfis í fórum sveitarfélögum. Í Ísafjarðarbæ þar sem hafa verið starfandi sex hverfisnefndir (þrjár starfandi), í Múlaþingi sem er með fjórar heimastjórnir sem var nýlunda þegar til þeirra var stofnað og í Norðurþingi sem er með fjögur hverfaráð (þrjú starfandi). Einnig var höfð til hliðsjónar Fjarðabyggð sem upphaflega dreifði stjórnsýslu sinni milli kjarnanna en sem hefur ekki verið með eiginlega dreifingu á íbúalýðræði.
- Sveitarfélögin eiga það sammerkt að vera sameinuð úr nokkrum byggðarlögum, að vera stór landfræðilega og að hafa á einhvern hátt leitast við að dreifa stjórnsýslunni.
- Fjarðabyggð, sem fór aðra leið en hin þrjú sveitarfélögin dreifði í upphafi stjórnsýslu milli Neskaupstaðar, Eskifjarðar og Reyðarfjarðar og hafði bæjarstjórinn viðveru á þessum stöðum til skiptis. Úr þessu var þó dregið fljótlega og árið 2010 var búið að sameina alla stjórnsýsluna á Reyðarfirði. Þannig er Fjarðabyggð ekki með landfræðilega dreifingu á sínu stjórnkerfi og gengur að því leyti styst sveitarfélaganna í þessum samanburði.
- Af sveitarfélögunum í þessum samanburði gengur íbúalýðræði lengst í Múlaþingi með heimastjórnaverki sem er nýlunda á Íslandi. Helstu kostir við heimastjórnaverkið er talin vera sú formfesta sem þar hefur náðst að skapa; skilgreind ábyrgð/völd og tenging við sveitarstjórnina.
- Þrátt fyrir að um sé að ræða formlegt íbúalýðræði í Ísafjarðarbæ og Norðurþingi þá virðist sem þau kerfi sem þar hafa verið byggð upp séu ekki virka sem skyldi. Hverfaráðin virka svipað og sjálfsprottin grasrótarsamtök íbúa sem þekkjast víða um land og virka sem þrýstihópar gagnvart sveitarstjórnunum.
- Í Múlaþingi gefst vel að einn fulltrúi af þremur í hverri heimastjórn sé sveitarstjórnarfulltrúi sem er búsettur annars staðar en í viðkomandi hverfi. Þetta eykur breidd í umræðum í heimastjórn, fleiri sjónarmið komast að og fyrirkomulagið tryggir upplýsingaflæði milli sveitarstjórnar, heimastjórnar og viðkomandi byggðarlags.
- Taka mætti til endurskoðunar fyrirkomulag kosningar tveggja fulltrúa heimamanna í heimastjórnunum Múlaþings. Nú eru allir í framboði og fólk skrifar nöfn þess sem það vill sjá í heimastjórninni. Þetta er keimlíkt því sem gert hefur verið í óhlutbundinni kosningu í fámennum sveitarfélögum. Í ljósi reynslu er talið betra að lagður sé fram einn listi fólks á hverju svæði sem býður sig fram til að starfa í heimastjórn og kosið sé um þau nöfn.
- Í Ísafjarðarbæ fer val fulltrúa í hverfaráð fram án aðkomu sveitarstjórnar og er valið líkt og gerist í frjálsum félögum. Ekki er greitt fyrir fundarsetu og það er áskorun að finna fulltrúa í ráðin, sem eru í samkeppni um frítíma fólks og aðra sjálfböðavinnu.
- Í Norðurþingi skipar sveitarstjórnin í hverfaráð eftir tillögum sem borist hafa. Þrátt fyrir að greitt sé fyrir fundarsetu, allt að fjóra fundi á ári, er áskorun að fá fólk í ráðin.
- Heimastjórnir Múlaþings skipa sérstakan sess hvað völd og ábyrgð varðar en þeim er ætlað að leiða tiltekin mál til lykta, einkum deiliskipulagsmál, en einnig tilteknar

leyfisveitingar og verkefni náttúruverndarnefnda. Það er talið skapa festu í starfsemi heimastjórna að bera ábyrgð á málaflokkum.

- Önnur sjónarmið komu einnig fram í Múlaþingi um að ákveðin hætta væri á að ákvarðanatöku færist um of frá þeim sem eru kosnir til sveitarstjórnar og að vandi geti skapast við ákvarðanatöku, í návígi, á fámennum svæðum heimastjórna.
- Hverfaráð Norðurþings og Ísafjarðarbæjar hafa ekki völd og undan því var kvartað af sumum viðmælendum að hverfaráðin hefðu lítil áhrif á gang mála og að ályktanir þeirra um tiltekna hluti skiluðu litlum árangri.
- Hverfaráð Ísafjarðarbæjar hafa að mestu sjálfðæmi um verkefni og er ætlað að vera framfara- eða hagsmunasamtök fyrir hverfin, svipað og sjálfsprottin hverfasamtök.
- Í Norðurþingi er í samþykktum um hverfaráð nefnd nokkur verkefni sem þau skulu eða geta sinnt en útfærsla á framkvæmdinni er ekki alveg ljós, sem ef til vill leiðir til þess að verkefnum sé síður sinnt.
- Í Múlaþingi eru verkefni heimastjórna vel afmörkuð og vísað til viðkomandi laga og reglugerða um það hvernig framkvæmd þeirra skuli háttað.
- Þrátt fyrir að reynslan af heimastjórnun í Múlaþingi sé góð er ekki mikið ákall eftir samskonar kerfi í hinum þremur sveitarfélögum.
- Skýrt umboð fulltrúa og vel afmörkuð verkefni eru helstu ástæður þess að vel hefur gengið í Múlaþingi. Byggt á reynslunni hingað til töldu viðmælendur rök hníga að því að halda áfram á sömu braut eftir að tilraunaverkefninu líkur, fáið til þess heimild. Margt getur þó breyst í þeim efnum fram að lokum verkefnisins en reynsla annarra sveitarfélaga af dreifingu stjórnkerfis og staðbundinna ráða sýnir að erfitt getur verið að halda slíku úti til lengdar.
- Kostnaður við að halda úti kerfi heimastjórna í Múlaþingi var oft nefndur sem helsti og jafnvel eini ókosturinn. Mögulega væri unnt að byggja inn í regluverk Jöfnunarsjóðs að fjármagna kerfi á borð við þetta þegar sameinuð sveitarfélög eru orðin vissst dreifð eða stór landfræðilega og með fjölda kjarna innan sinna marka.
- Fjarðabyggð er dæmi um fjölkjarna sveitarfélag sem hefur verið rekið í hátt í 30 ár án þess að taka upp kerfi dreifðs lýðræðis. Sveitarfélagið gerði tilraun með að dreifa stjórnsýslu í um áratug eftir sameiningu en fljótlega kom í ljós að ákall íbúa eftir dreifðri stjórnsýslu var lítið. Þó eru dæmi um önnur sjónarmið eftir að nágrannasveitarfélagið Múlaþing tók upp kerfi heimastjórna.

7. Heimildir

80/2020: Lög um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir. Pub. L. No. 80/2020 (2020).

<https://www.althingi.is/lagas/154c/2020080.html>

Central University Research Ethics Committee (CUREC). (2020). *Elite and Expert Interviewing*. (Best Practice Guidance 03_Version 4.0). University of Oxford.

<https://researchsupport.admin.ox.ac.uk/files/bpg03eliteandexpertinterviewingpdf>

Dagmar Ýr Stefánsdóttir. (2025, 15. maí). *RE: Kostnaður við heimastjórnir 2024* [Munnleg heimild].

Elínborg Una Einarsdóttir. (2025, 18. júní). Raddir Þingeyringa fá ekki að heyrast. *Morgunblaðið*.

<https://www.mbl.is/bladid-pdf/2025-06-18/2025-06-18-all.pdf>

Eyþórsson, G. Þ. og Hlynsdóttir, E. M. (2021). Local State–Society Relations in Iceland. Í F. Teles, A.

Gendźwiłł, C. Stănuș og H. Heinelt (ritstj.), *Close Ties in European Local Governance. Linking Local State and Society*. (Palgrave Macmillan, bls. 181–193).

Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002a). *Fjarðabyggð, Áhrif og afleiðingar sameiningar 1998*. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson. (2002b). *Sameining sveitarfélaga. Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri.

Grétar Þór Eyþórsson, Hjalti Jóhannesson, og Eva Marín Hlynsdóttir. (2002). *Sveitarfélagið Skagafjörður. Áhrif og afleiðingar sameiningar 1998*. Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Gunnar Gunnarsson. (2024, 22. júlí). *Kallar eftir upplýsingum um stöðu fjárveitinga til vegamála*.

Austurfrétt.is. <https://www.austurfrett.is/frettir/kallar-eftir-upplysingum-um-stoedhu-fjarveitinga-til-vegamala>

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

Heimsókn bæjarstjóra til Breiðdalsvíkur. (2023, 23. október). Fjarðabyggð.

<http://www.fjardabyggd.is/vidburdir-frettir-og-tilkynningar/lesa-frettir-og-vidburdir/heimsokn-baejarstjora-til-breiddalsvikur>

Hjalti Jóhannesson, Enok Jóhannsson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, Sigrún Sif

Jóelsdóttir, og Valtýr Sigurbjarnarson. (2010). *Rannsókn á samfélagsáhrifum álvers- og virkjunarframkvæmda á Austurlandi. Rannsóknarrit nr. 9: Lokaskýrsla – stöðulýsing í árslok 2008 og samantekt yfir helstu áhrif 2002-2008*. Byggðarannsóknastofnun.

https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2010/Samfelagsahrif_alvers_og_virkjunar_Alandi_lokaskýrsla_2010.pdf

Íbúafundur í Fjarðabyggð. (2023, 10. desember). Fjarðabyggð. <http://www.fjardabyggd.is/vidburdir-frettir-og-tilkynningar/lesa-frettir-og-vidburdir/ibuafundur-i-fjardabyggd1>

Ísafjarðarbær. (e.d.). *Ráð og nefndir*. Ísafjarðarbær. Sótt 24. mars 2025, af

<https://www.isafjordur.is/is/stjornsysla/stjornsyslan/rad-og-nefndir>

Magnús Hlynur Hreiðarsson. (2022, 25. desember). *Gerir ekki upp á milli samgönguframkvæmda á Austurlandi - Vísir*. visir.is. <https://www.visir.is/g/20222356981d/gerir-ekki-upp-a-milli-samgonguframkvaemda-a-austurlandi>

Múlaþing. (2023, 23. nóvember). *Samþykkt um stjórn Múlaþings*. Múlaþing.

<https://www.mulathing.is/is/moya/page/samthykkt-um-stjorn-mulathings>

Nefnd um sameiningarmál sveitarfélaga við Eyjafjörð. (1993). *Sameinað sveitarfélag við Eyjafjörð*.

Hugmyndir um uppbyggingu stjórnkerfis o.fl. Héraðsnefnd Eyjafjarðar.

Nefnd um íbúalýðræði og virkari stjórnsýslu. (2018). *Skýrsla um íbúa lýðræði*. Ísafjarðarbær.

https://www.isafjordur.is/static/files/UtgefidEfni/Annad/isafjardarbaer_ibualydraedi_opnur.pdf

Norðurþing. (2016, 28. apríl). *Samþykkt fyrir hverfisráð Norðurþings*. Samþykktir Norðurþings.

https://www.nordurthing.is/static/files/reglur_og_samthyktir/samthykkt-fyrir-hverfisrad-nordurthings-samthykkt-af-sveitarstjorn.pdf

Norðurþing. (2023, 30. nóvember). *Sveitarstjórn Norðurþings - 139. fundur - 30.11.2023*. Norðurþing.

<https://www.nordurthing.is/is/stjornsysla/skjol-og-utgefid-efni/fundargerdir/sveitarstjorn-nordurthings/1842>

Norðurþing. (2024, 22. febrúar). *Samþykkt um kjör fulltrúa í stjórnnum, ráðum og nefndum*

Norðurþings. Samþykktir Norðurþings.

https://www.nordurthing.is/static/files/reglur_og_samthyktir/2024/lokadrog-samthykt-um-kjor-fulltrua-i-stjornum-og-radum-nordurthings.pdf

Sigríður Halldórsdóttir. (2013). *Handbók í aðferðafræði rannsókna / ritstjóri Sigríður Halldórsdóttir*.

Akureyri : Háskólinn á Akureyri, 2013.

Sigurður Árnason. (2022, 24. janúar). Múlaþing 2022. *Kosningasaga*.

<https://kosningasaga.wordpress.com/sveitarstjornarkosningar/austurland/fljotsdalsherad/mulathing-2022/>

Sveitarstjórnarlög nr.138/2011. Sótt 26. mars 2025, af

<https://www.althingi.is/lagas/155/2011138.html>

Vegagerðin. (2022, 17. mars). *Nýr vegur um Öxi*. Vegagerðin.

<https://www.vegagerdin.is/vegagerdin/starfsemi/frettir/nyr-vegur-um-oxi>

8. Viðaukar

Viðauki 1. Viðmælendalisti

Björn Ingimarsson, fyrrverandi sveitarstjóri Múlaþings, viðtal 30. apríl 2025.

Dagmar Ýr Stefánsdóttir, sveitarstjóri Múlaþings og fyrrverandi fulltrúi í heimastjórn Fljótsdalshéraðs, viðtal 8. maí 2025.

Elís Pétur Elísson, bæjarfulltrúi í Fjarðabyggð, viðtal 8. maí 2025

Eypór Stefánsson, sveitarstjórnarfulltrúi í Múlaþingi og formaður heimastjórnar Borgarfjarðar eystra, viðtal 29. apríl 2025.

Guðmundur Baldvin Guðmundsson, fulltrúi í Hverfisráði Kelduhverfis, viðtal 14. apríl 2025.

Guðrún Steinpórsdóttir, formaður Íbúasamtakanna Átaka, Þingeyri, viðtal 15. maí 2025.

Gylfi Ólafsson, þáv. forseti bæjarstjórnar Ísafjarðarbæjar, viðtal 16. maí 2025.

Hjálmar Bogi Hafliðason, forseti sveitarstjórnar Norðurþings, viðtal 16. maí 2025.

Ingibjörg Hanna Sigurðardóttir, formaður Hverfisráðs Raufarhafnar, viðtal 19. maí 2025.

Jóhann Birkir Helgason, fyrrverandi formaður Íbúasamtaka Hnífsdals og núverandi bæjarstjórnarfulltrúi Ísafjarðarbæjar, viðtal 16. maí 2025.

Jónína Brynjólfsdóttir, forseti sveitarstjórnar Múlaþings og formaður heimastjórnar Seyðisfjarðar, viðtal 30. apríl 2025.

Ragnar Sigurðsson, bæjarfulltrúi í Fjarðabyggð, viðtal 30. apríl 2025.

Soffía Gísladóttir, sveitarstjórnarfulltrúi í Norðurþingi, viðtal 14. apríl 2025.

Vilhjálmur Jónsson, sveitarstjórnarfulltrúi í Múlaþingi og formaður heimastjórnar Fljótsdalshéraðs, viðtal 29. apríl 2025.

Þórdís Mjöll Benediktsdóttir, bæjarfulltrúi í Fjarðabyggð, viðtal 30. apríl 2025.

Viðauki 2. Viðtalsrammi

1. Bakgrunnur viðmælanda
 - a. Stuttlega um hlutverk og aðkomu að íbúalýðræði eða dreifingu stjórnsýslu.
2. Lýsing – um útfærsluna á stjórnkerfi sveitarfélagsins og reynsluna
 - a. Um þær leiðir sem hafa verið farnar í sveitarfélaginu til að stuðla að íbúalýðræði (kortlagning liggur fyrir í stórum dráttum í skýrsludrögum).
 - b. Hvers vegna ætli þessi útfærsla hafi verið valin?
 - c. Hvernig hefur gengið að manna hverfisráð/hverfisnefndir eða heimastjórnir?
 - d. Hvernig skila ályktanir eða afgreiðslur sér til sveitarfélagsins (eru formlegheit stjórnsýslunnar viðhöfð og er eitthvað gert til að tryggja að svo sé)?
 - e. Að hve miklu leyti hafa ályktanir eða afgreiðslur hverfisnefnda eða hverfisráða áhrif á afgreiðslu mála og framkvæmd (er eitthvað “gert með” það sem ályktað er um)?

Gæta þess að koma að í þessu samhengi (probes), hvað hefur tekist vel og hvað miður.

3. Almennari umræða um kosti og galla á dreifingu stjórnkerfis
 - a. Hvernig verkefni (ef einhver) gæti verið rétt að færa til hverfisnefnda eða hverfisráða?
 - b. Ættu svæði að vera sem búa við einhvers konar íbúalýðræði að hafa einhver tiltekin einkenni (visst fjölmenn, afskekkt, eyjar eða þvúmlíkt)?