



# HÁSKÓLI ÍSLANDS

**BA-ritgerð  
í stjórnmálafræði**

**Óbundin hlutfallskosning til sveitarstjórna**  
Pólítískar eða samfélagslegar áherslur?

**Óskar Kristjánsson**

Leiðbeinandi: Eva H. Önnudóttir, prófessor  
September 2023

**STJÓRN MÁLAFRÆÐI DEILD**

**Óbundin hlutfallskosning til sveitarstjórna**  
*Pólítískar eða samfélagslegar áherslur?*

Óskar Kristjánsson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórn málafræði

Leiðbeinandi: Eva H. Önnudóttir, prófessor

Stjórn málafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

September 2023

Óbundin hlutfallskosning til sveitarstjórna. Pólítískar eða samfélagslegar áherslur?

Ritgerð þessi er 12 eininga lokaverkefni til BA-gráðu við stjórn málafræðideild á Félagsvísindasviði Háskóla Íslands.

© 2023 Óskar Kristjánsson

Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Reykjavík, 2023

## Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA gráðu í Stjórn málafræðideild við Háskóla Íslands og er metin til 12 ECTS eininga af 180 ECTS eininga námi. Ritgerðin var skrifuð á vor- og sumarönn 2023 þó svo að áætluð útskrift sé ekki fyrr en í febrúar 2024. Leiðbeinandi minn við ritgerðarskrifin var Eva H. Önnudóttir, prófessor við Stjórn málafræðideild HÍ.

Ég vil byrja á að þakka leiðbeinanda mínum fyrir góða leiðsögn við skrifin. Þá vil ég þakka fjölskyldu minni fyrir mikinn og góðan stuðning og leiðsögn við skrifin, uppbyggilegar og gagnrýnnar umræður um efni hennar og góðan yfirllestur.

Ég hef fengið tækifæri til að vinna að verkefnum sem styrkt hafa verið af Nýsköpunarsjóði námsmanna og þar hef ég öðlast reynslu við beitingu bæði megindlegra og eigindlegrar aðferðarfæði og úrvinnslu ýmissa gagna. Þau verkefni hafa tengst litlum sveitarfélögum og samfélögum sem mörg hver hafa verið eða eru þátttakendur í verkefninu *Brothættar byggðir*. Sú vinna hefur opnað augu mín fyrir sérstöðu margra þessara sveitarfélaga og við hvað þau eru að glíma og varð sú vinna kveikjan að þessu verkefni. Áhugi minn liggur fyrst og fremst á stjórn málum og stjórnsýslu á sviði sveitarstjórna og/eða landshlutasamtaka og hlutverki þeirra í byggðapróun. Með því að beina sjónum að óbundnu kosningafyrirkomulagi sameinaði ég áhuga minn og reynslu á þessu sviði.

## Útdráttur

Þessi ritgerð fjallar um óbundið kosningafyrirkomulag til sveitarstjórna á Íslandi. Um er að ræða rannsóknarritgerð þar sem eigindlegri aðferðarfræði var beitt í formi viðtala en tekin voru tvö viðtöl við kjörna fulltrúa í sveitarstjórnnum, eitt í fjölmennu og eitt fámennu sveitarfélagi, sem hlotið höfðu kosningu eftir ofangreindu kosningafyrirkomulagi. Meginmarkmið rannsóknarinnar var að kanna viðhorf og upplifun fulltrúanna á þessu kosningafyrirkomulagi og hvort að pólitískar eða samfélagslegar áherslur hefðu áhrif á nálgun þeirra og ákvarðanatöku í einstökum málum.

Niðurstöðurnar benda til þess að upplifun fulltrúanna til þessa kosningafyrirkomulags er frekar jákvætt þar sem þeir telja að með því að kjósa einstaklinga megi koma í veg fyrir flokkadrætti og sundrunu í samfélaginu. Þegar kafað var nánar í þetta atriði kom í ljós að í erfiðum málum væri tilhneigingin sú að samfélagið klotnaði í afstöðu sinni og meiri- og minnihlutar yrði til. Þá kom fram að samfélagslegar áherslur væru ríkjandi í afstöðu til málefna sveitarfélagsins og í ákvarðanatöku og það þrátt fyrir að sveitarstjórnarfulltrúar væru flokksbundir ákveðnum stjórn málaflokkum. Þeir færu því oft gegn hugmyndafræði og stefnu flokkanna, ef þeir teldu að samfélagið hefði hag af öðru. Þá leituðu kjörnir fulltrúar eftir samráði við íbúa, óskuðu eftir þátttöku þeirra og leituðu leiða til að koma til móts við óskir og vilja íbúanna. Að þessu leyti ástunduðu kjörnir fulltrúar rökræðulýðræði og leituðust við að dreifa valdinu og útfæra það eftir óskum og vilja íbúa.

## Efnisyfirlit

|  |    |
|--|----|
| Formáli.....   | 3  |
| Útdráttur.....   | 4  |
| Töfluskra.....   | 6  |
| 1 Inngangur.....   | 7  |
| 2 Skilgreining hugtaka.....  | 9  |
| 2.1 Sveitarfélag.....  | 9  |
| 2.2 Kosningar til sveitarstjórna.....                                | 10 |
| 2.3 Bundin hlutfallskosning.....                                     | 10 |
| 2.4 Óbundin hlutfallskosning.....                                    | 11 |
| 3 Lýðræðishugmyndir í sveitarfélögum og ýmsar rannsóknir.....        | 12 |
| 3.1 Lýðræðishugmyndir í sveitarfélögum.....                          | 12 |
| 3.2 Rannsóknir um málefni sveitarfélaga og kosningafyrirkomulag..... | 13 |
| 4 Sveitarfélög með óbundna hlutfallskosningu.....                    | 16 |
| 4.1 Sveitarfélögin.....  | 16 |
| 5 Aðferðafræði.....  | 20 |
| 5.1 Rannsóknaraðferð.....  | 20 |
| 5.2 Viðmælendur.....   | 20 |
| 5.3 Þemagreining viðtala.....  | 21 |
| 6 Niðurstöður viðtala.....   | 22 |
| 6.1 Bakgrunnsupplýsingar.....  | 22 |
| 6.2 Kostir og gallar við óbundna kosningu.....                       | 22 |
| 6.3 Kosningabaráttan.....  | 23 |
| 6.4 Meiri- og minnihlutasamstarf.....                                | 24 |
| 6.5 Sameining sveitarfélaga.....                                     | 25 |
| 6.6 Pólítískar eða samfélagslegar áherslur.....                      | 26 |
| 6.7 Starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa.....                      | 27 |
| 7 Umræður.....   | 29 |
| 8 Lokaorð.....   | 33 |
| Heimildaskrá.....  | 37 |

## Töfluskrá

|   |    |
|---|----|
| Tafla 1. Sveitarfélög með óbundna kosningu árið 2022 .....                | 17 |
| Tafla 2. Sveitarfélög með færri en 700 íbúa og kosningafyrirkomulag ..... | 18 |

# 1 Inngangur

Umfjöllunarefni þessarar ritgerðar er það kosningafyrirkomulag innan íslenska kosningakerfisins sem kallast óhlutbundin kosning. Það vald sem þegnarnir hafa til að kjósa flokka eða einstaklinga til að fara með völd í meirihlutakosningu til að framfylgja sinni skoðun um þróun samfélagsins er algengasta form lýðræðis og kallast fulltrúalýðræði. Slíkt fyrirkomulag er við lýði hér á landi. Íslendingar kjósa því bæði landsstjórn og einnig til sveitarstjórna á fjögurra ára fresti. Á þann hátt hafa borgararnir tækifæri til að velja þá flokka eða einstaklinga sem að endurspeglar þeirra hugmyndir um samfélagið eða sem þeir treysta best til að stýra landinu eða sveitarfélagi.

Ísland er lýðræðisríki og er eitt þeirra ríkja sem falla undir skilgreininguna um ríki með fullt lýðræði, en grunnstoðir að fullu lýðræði eru, samkvæmt Economist Intelligence Unit: borgaraleg réttindi, að virðing sé borin fyrir pólitískum skoðunum, að framfylgt sé eftirliti og jafnvægi í ríkisstjórn, að það séu takmörkuð vandamál í virkni lýðræðisins og að fjölmiðlar séu sjálfstæðir og fjölbreytilegir (Amoros, 2022). Lýðræði felst í því að hver og einn einstaklingur hafi möguleika á að tjá sig um stjórnun þess ríkis sem það býr í. Annað form sem ekki er eins algengt og fulltrúalýðræðið er beint lýðræði en þá hafa borgarnir beina aðkomu á ákvörðunum stjórnvalda. Dæmi um það hvernig beinu lýðræði er beitt er t.d. að finna í Sviss en þar er fulltrúalýðræði en samt sem áður er beinu lýðræði beitt í formi þjóðaratkvæðagreiðslu og þjóðfundar.

Samkvæmt Sambandi íslenskra sveitarfélaga eru 64 sveitarfélög á Íslandi, það stærsta er Reykjavíkurborg en hún telur 135,688 íbúa, minnsta sveitarfélagið er Árneshreppur en þar búa 42 íbúar (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d.; Hagstofa Íslands, 2023). Í flestum sveitafélögum fer fram hlutbundin kosning þar sem íbúar kjósa stjórnmalaflokka, pólitíska eða ópólitíska framboðlista, til að fara með stjórn í sveitarfélaginu fyrir sína hönd, en í sveitafélögum þar sem ekki kemur fram framboðslisti fyrir ákveðinn tíma fer fram óhlutbundin kosning þar sem íbúar kjósa einstaklinga til að fara með völd í sveitarfélaginu. Þá eru allir íbúar sveitarfélagsins 18 – 65 ára í kjöri, hafi þeir ekki beðist undan því að hljóta kosningu, en það er mögulegt að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Í þessari ritgerð verður sjónum beint að óhlutbundnu kosningafyrirkomulagi. Þau sveitafélög þar sem óhlutbundin kosning fór fram árið 2022 eru Hvalfjarðarsveit, Dalabyggð, Grýtubakkahreppur, Tálknafjarðarhreppur, Reykhólahreppur, Ásahreppur, Súðavíkurreppur,



Kaldrananeshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Skagabyggð, Skorradalshreppur og Árneshreppur. Íbúafjöldi í þessum sveitarfélögum er allt frá tæpum 50 til rúmlega 700 manns. Fjallað verður nánar um þessi sveitarfélög síðar í þessari ritgerð og sjónum beint að því hvað þau eiga sameiginlegt, þó ólík séu um margt.

Markmið verkefnisins er að skoða kosti og galla þessa kosningafyrirkomulags, upplifun og viðhorf kjörinna fulltrúa til pólitískra og samfélagslegra verkefna og kanna hvort vegi þyngra ákvarðanir sem byggja á pólitískri hugmyndafræði eða samfélagslegum áherslum.

Þær rannsóknarspurningar sem leitast verður við að svara eru:

Hverjir eru kostir og gallar við óhlutbundna kosningu?

Hver eru viðhorf og upplifun þeirra sem kosnir eru óhlutbundinni kosningu til pólitískrar og samfélagslegrar áherslu þegar kemur að ákvarðanatöku?

Til þess að svara rannsóknarspurningunum var ákveðið að taka viðtöl við tvo kjörna fulltrúa í einu stóru sveitarfélagi og í einu af þeim minni. Ritgerðin er þannig uppbyggð að í kafla tvö eru hugtökin sveitarfélag, kosningar til sveitarstjórna og óbundið og bundið kosningafyrirkomulag skilgreind. Í kafla þrjú er fjallað um lýðræðishugmyndir í sveitarfélögum og gerð grein fyrir ýmsum rannsóknum sem gerðar hafa verið og tengjast sveitastjórnarstiginu. Í kafla fjögur eru sveitarfélög þar sem óbundin hlutfallskosning fór fram árið 2022 umfjöllunarefnið. Í kafla fimm er fjallað um þá aðferðarfræði sem beitt er í rannsókninni. Í kafla sex eru niðurstöður viðtala kynntar, í kafla sjö eru niðurstöðurnar reifaðar og settar í samhengi við hugtakaskilgreiningar, lýðræðishugmyndir og rannsóknir og í kafla átta er rannsóknaspurningum svarað.

## 2 Skilgreining hugtaka

Til þess að skilja betur umfjöllunarefni ritgerðarinnar er nauðsynlegt að skilgreina nokkur hugtök sem eru lykilhugtök þegar verið er að fjalla um tvær ólíkar gerðir kosninga til sveitastjórna. Hugtökin sem um ræðir eru sveitarfélag, kosningar til sveitarstjórna, bundin og óbundin hlutfallskosning.

### 2.1 Sveitarfélag

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138 frá árinu 2011 kemur fram að sveitarfélög séu lægstu stjórnarsýslueiningar á Íslandi sem hafa lýðræðislega kjörna stjórn og að skipulag þeirra sé þannig að þau geti sjálf ráðið sínum málefnum á eigin ábyrgð. Þeirra hlutverk er að sjá um grunnþjónustu fyrir sína íbúa, s.s. rekstur skóla- og félagsþjónustu og byggða- og skipulagsmál. Þau geta samkvæmt sveitarstjórnarlögum (138/2011) myndað byggðasamlög með öðrum sveitarfélögum um stærri verkefni sem ekki eru á færi minni sveitarfélaga að sjá um. Þetta geta t.d. verið ýmis konar velferðarþjónusta eða verkefni um sorphirðu. Þá kemur fram í 3. gr. laganna að þurfi annað stjórnvald, þ.e. ríkisvaldið að skipta sér af málefni sveitarfélaga, þá skuli alltaf taka mið af sjálfstjórn þess samkvæmt stjórnarskrá og að sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og geti sjálf ákvarðar gjaldskrár sem þeim er heimilt að setja. Sveitarfélögin hafa því frekar frjálssar hendur um hvernig sveitarfélagið er rekið innan þeirra laga sem sveitarstjórnarlögin setja þeim. Vegna þess að enginn greinarmunur er gerður á stærð sveitarfélaga þegar kemur að hlutverki þeirra er algengt að minni sveitarfélög taki þátt í samrekstri í formi byggðasamlaga um ákveðin verkefni eða geri samninga um ákveðna þjónustu af hendi stærra nágrannasveitarfélags (Eva Marín Hlynsdóttir, 2018; Eva Marín Hlynsdóttir og Eva H. Önnudóttir, 2022; Grétar Þór Eypórsson, 2012; 2018; Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2014; 2018; Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytið, 2017; Steiner o.fl., 2016

Þegar rýnt er nánar í sveitarstjórnarlögin kemur fram í 8. gr. sem fjallar um hlutverk sveitarstjórnar að sveitarstjórn skuli fara með stjórn sveitarfélagsins og „hafi ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna í sveitarfélaginu“. Þá kemur einnig fram að sveitarstjórnnum sé skylt að sjá um að uppfylla lögbundnar skyldur og að hafa eftirlit um að viðeigandi reglum þar um sé fylgt (sveitarstjórnarlög 138/2011). Ljóst er að ábyrgð sveitarstjórna á ákvarðanatöku er varðar rekstur sveitarfélaga er mikil og í því sambandi er vert að huga að réttindum og skyldum einstakra sveitarstjórnarfulltrúa. Sveitarfélögin eru því „handhafar framkvæmdavaldsins, fara

með staðbundna stjórnarsýslu og gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki“ (Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, 2017, bls 5).

Í fjórða kafla sveitarstjórnarlaganna um réttindi og skyldur sveitarstjórnarfulltrúa er ákvæði um að þeim aðilum sem ná kjöri sem aðal- og varamenn í sveitarstjórn er skylt að taka kjöri í nefnd, ráði eða stjórn svo framarlega sem þeir hafi ekki beðist undan kjöri fyrir kosningar. Þeim er einnig skylt að taka þátt í öllum fundum og ráðum sem þeir hafa verið kjörnir til auk þess sem þeim ber skylda til að vinna þau störf sem sveitarstjórn felur þeim og ber að sinna öllum störfum sínum af alúð og samvirkusemi með hagsmuni íbúa sveitarfélagsins að leiðarljósi. Þá eru sveitarstjórnarfulltrúar sjálfstæðir í sínum störfum og eru „einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála“ (sveitarstjórnarlög 138/2011).

## **2.2 Kosningar til sveitarstjórna**

Kosningar til sveitarstjórna fara fram á fjögurra ára fresti og er því kjörtímabil sveitarstjórnar fjögur ár. Samkvæmt 24. gr. kosningalaga (nr. 112/2021) skulu kosningar til sveitarstjórna fara fram „annan laugardag í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu“ en ef slíkt ber undir þá skal flýta kjördegi um eina viku. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum (nr. 138/2011) fer fjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn eftir fjölda íbúa sveitarfélaga. Sé íbúafjöldinn undir 2000 skal kjósa 5-7 aðalmenn, 2000-9.999 manns eru kjörnir fulltrúar 7-11, 10.000-49.999 manns skal kjósa 11-15 aðalmenn, kjósa skal 15-23 fulltrúa ef íbúafjöldinn sé 50.000-99.999 og ef íbúafjöldinn telur meira en 100.000 manns skal kjósa 23-31 fulltrúa. Fjöldi varamanna í sveitarstjórn fer eftir fjölda aðalmanna, þannig að í sveitarfélagi sem telur 7 aðalmenn, skal kjósa 7 varamenn og svo koll af kolli. Í þeim sveitarfélögum sem eru hér til rannsóknar eru kjörnir fulltrúar 5 og varamenn þeirra eru því einnig 5.

## **2.3 Bundin hlutfallskosning**

Algengasta form kosninga til sveitarstjórna á Íslandi er bundin hlutfallskosning en samkvæmt kosningalögum (nr. 112/2021) er það kosningafyrirkomulag kosning sem bundin er við framboð á listum, pólitískum og/eða ópólitískum. Þetta þýðir að ákvörðun um hversu margir fulltrúar ná kjöri fer eftir því hversu mörg prósent af heildaratkvæðum viðkomandi listi nær í kosningum. Eftir kosningar eru myndaðir meirihlutar í sveitarfélögunum þar sem efstu menn á lista þeirra flokka sem mynda meirihluta skipta með sér embættum. Áhrifamestu embættin eru bæjar-, borgar eða sveitarstjóri, forseti sveitar-, bæjar- eða borgarstjórnar og formaður

sveitar-, bæjar- eða borgarráðs. Oft er þó ráðinn ópólitískur bæjar-, borgar-, eða sveitarstjóri sem framfylgir vilja og ákvarðana hinna kjörinna fulltrúa (Eva Marín Hlynsdóttir og Eva H. Önnudóttir, 2022). Árið 2022 fóru bundnar hlutfallskosningar fram í 51 sveitarfélagi (Sigurður Árnason, 2022).

## **2.4 Óbundin hlutfallskosning**

Í þrettán sveitarfélögum fór fram óbundin hlutfallskosning (Sigurður Árnason, 2022) en samkvæmt 49. gr. kosningalaganna (nr. 112/2021) á þetta kosningafyrirkomulag við þegar enginn framboðslisti kemur fram eða að ekki næst að fullmanna framboðslista áður en framboðsfrestur rennur út. Þá eru allir kjósendur í sveitarfélaginu, sem eru undir 65 ára, kjörgengir, heilir og hraustir, í framboði. Skýrt er tekið fram í lögunum að ekki sé hægt að skorast undan kjöri nema að aðili hafi setið eitt kjörtímabil eða lengur í sveitarstjórn og fer lengd undanþágunnar eftir hversu mörg kjörtímabil samfelld sá einstaklingur hefur setið. Kosningin er þannig fram að hver kjósandi skrifar niður á blað þá fimm aðila sem hann treystir best og vill sjá fara með völd í sveitarfélaginu og fimm aðila til vara. Sá sem hlýtur flest atkvæði verður oddviti sveitarfélagsins og yfirleitt er það hann sem tekur að sér það hlutverk að reka sveitarfélagið (Eva Marín Hlynsdóttir og Eva H. Önnudóttir, 2022).

Í næsta kafla verður fjallað um lýðræðishugmyndir á sveitarstjórnastiginu og ýmsar rannsóknir sem gerðar hafa verið og tengjast umfjöllunarefni ritgerðarinnar.

### 3 Lýðræðishugmyndir í sveitarfélögum og ýmsar rannsóknir

Eins og fram kom í inngangi ritgerðarinnar telja vestræn ríki, þ.á.m. Ísland, sig vera lýðræðisríki og ástundi lýðræðislega stjórnarhætti þar sem aðkoma þegnanna að stjórnun landsins er tryggð. Á það einnig við á sveitarstjórnarstiginu. Því er ekki úr vegi að skoða hvaða lýðræðishugmyndir er að finna á því stigi. Í fyrri hluta kaflans verður sjónum beint að umfjöllun um þær hugmyndir en í þeim seinni komið inn á rannsóknir sem gerðar hafa verið á sveitarstjórnarstiginu og tengjast ritgerðarefninu.

#### 3.1 Lýðræðishugmyndir í sveitarfélögum

Í bók Gunnars Helga Kristinssonar *Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitartjórnarstiginu* frá árinu 2014 veltir hann upp ýmsum hliðum lýðræðisins og tengir umfjöllunina við sveitarstjórnarstigið hér á landi. Vegna þessarar tengingar við sveitarstjórnarstigið styðst hann við skilgreiningu á lýðræði sem „stjórnarform sem uppfyllir lágmarksskilyrði um jafnan rétt til þátttöku og sanngirni um samkeppni um völd“ (bls. 11). Þær lýðræðishugmyndir sem eru algengastar eru populískar lýðræðiskenningar (e. populism) sem gengur út á að „í lýðræði felist fyrirkomulag þar sem vald fólksins sé útfært með einum eða öðrum hætti“ (bls. 12) og frjálslyndar lýðræðiskenningar (e. liberal) sem líta svo á að lýðræðið sé ekki markmið í sjálfu sér heldur „er það leið að því marki að skapa góða stjórn sem skilar góðu samfélagi“ (bls. 12). Þá hafa lýðræðishugmyndir á borð við lýðræðislegt kjarnræði (e. democratic elitism) þar sem áherslan er á það hlutverk sem samkeppni stjórn málaflókka gegnir í lýðræði. Hér er áherslan á það að til þess að hljóta kosningu aftur verða valdhafar að fara vel með vald sitt. Þá eru það hugmyndir um rökræðulýðræði (e. deliberative democracy) sem gengur út á að eftir að fólk hafi rökrætt ákveðin málefni og/eða hugmyndir geti óskir þess tekið breytingum. Slíkar breytingar séu tilkomnar vegna þess að fólk hafi séð og skilið umrædd málefni út frá fleiri sjónarhornum. Að lokum eru hugmyndir um vandaða stjórnarhætti (e. quality of government) sem segja að lýðræði sé „geta stjórnvalda og vilji til að stjórna með sanngirni og óhlutdrægni að leiðarljósi“ (bls. 15).

Þegar þessar lýðræðishugmyndir eru settar í samhengi við hugmyndir sveitarfélaga um lýðræði kemur í ljós að áhersla á lýðræði á sveitarstjórnarstiginu hefur aukist undanfarin ár og sést það best þegar sveitarstjórnarlögin frá árinu 2011 eru skoðuð en þar er áhersla á lýðræðislega þátttöku íbúa og samráð við þá fest í sessi. Samkvæmt lögunum skulu áhrif íbúa tryggð með virkri upplýsingagjöf til íbúa, samráði við íbúa í formi borgarafunda, íbúáþinga og

einnig er ákvæði í lögnum um íbúakosningar um einstök málefni, skipun íbúa- og notendaráða og að tillit skuli tekið til staðbundinna forsenda við skipulag á starfsemi og samstarfi við þá íbúa sem vilja vinna að málefnum viðkomandi sveitarfélags (sveitarstjórnarlög 138/2011; Gunnar Helgi Kristinsson, 2014). Þar sem ofangreind ákvæði um samráð eru heimil samkvæmt lögnum er samt ekkert sem segir hvernig þau skuli útfærð og hafa sveitarstjórnir það í hendi sér hvernig slíkt er gert (sveitastjórnarlög 138/2011). Þó er ljóst að með þessari lýðræðislegu áherslu á samráð og þátttöku íbúa getur verkefnum kjörinna fulltrúa fjölgað frá því sem var og það getur reynst kjörnum fulltrúum fámennari sveitarfélaga erfitt að uppfylla vegna skorti á tíma þar sem kjörnir fulltrúar eru oft í annarri vinnu samhliða sveitarstjórnarfulltrúastarfinu.

Íbúar sveitarfélaganna virðast almennt vera hlynntir auknu samráði og þátttöku í ákvörðunum. Það virðist sem að áherslan á samstöðu skipti bæði íbúa og kjörna fulltrúa mestu máli og til þess þarf að hlusta á íbúa og reyna að taka tillit til þeirra óska og vilja. Þannig leitast kjörnir fulltrúar við að hafa íbúa með í ráðum og að báðir aðilar leiti í sameiningu að lausnum þar sem tekið er tillit til ólíkra sjónarmiða og hagsmuna og fellur slíkt undir hugmyndir um rökræðu- og þáttökulýðræði (Gunnar Helgi Kristinsson, 2014).

Þegar þessar lýðræðishugmyndir eru settar í samhengi við þau áhrif sem þær hafa á hlutverk kjörinna fulltrúa kemur í ljós að með sveitarstjórnarlögnum (138/2011) er boðberahlutverkið (e. delegate) fest í sessi en vörsluhlutverkið (e. trustee) var þar fyrir. Boðberahlutverkið felur í sér að kjörnir fulltrúar fylgdu eftir óskum kjósenda sinna en vörsluhlutverkið felur í sér að fulltrúum ber að fylgja sannfæringu sinni með hagsmuni sveitarfélagsins að leiðarljósi (Gunnar Helgi Kristinsson, 2014). Aukið íbúalýðræði á sveitarstjórnarstigi hefur því bætt við nýrri vídd inn í starfsumhverfi kjörinna fulltrúa og gert starf þeirra flóknara, þ.e. bæði þarf að hafa í huga óskir og vilja íbúa en einnig eigin sannfæringu og þetta tvennt þarf ekki alltaf að fara saman.

### **3.2 Rannsóknir um málefni sveitarfélaga og kosningafyrirkomulag**

Við vinnslu þessarar ritgerðar voru skoðaðar ýmsar rannsóknir sem gerðar hafa verið á undanförunum árum um sveitarstjórnarstigið og tengjast umfjöllun ritgerðarinnar um óbundnar kosningar. Skemmst er frá því að segja að fáar rannsóknir hafa verið gerðar á því sviði. Þær áherslur sem mest voru áberandi í rannsóknum á sveitarstjórnarstiginu voru að skoða sameiningar sveitarfélaga og stöðu lítilla sveitarfélaga í því sambandi og/eða aukið

samstarf þeirra í formi byggðasamlaga sem leið til að styrkja sveitarstjórnarstigið (Eva Marín Hlynsdóttir, 2018; Grétar Þór Eypórsson, 2012; 2018; Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2014; 2018; Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytið, 2017; Steiner o.fl., 2016), rannsóknir sem snéru að aukinni áherslu á lýðræði í sveitarfélögum með samráði og þátttöku íbúa í ákvarðanatöku um málefni sveitarfélaganna og hlutverk kjörinna fulltrúa í að innleiða slíkt (Gunnar Helgi Kristinsson, 2014; Grétar Þór Eypórsson o.fl., 2014; Lidström o.fl., 2016) og umfang starfs sveitarstjórnarfulltrúa og aukna nýliðun innan þeirra raða eftir einungis eitt kjörtímabil (Eva Marín Hlynsdóttir, 2017).

Ein rannsókn sem gerð hefur verið og fjallar um óbundnar kosningar var að finna. Sú rannsókn var gerð árið 2020 og var styrkt af Byggðarannsóknasjóði. Í rannsókninni var mönnun sveitarstjórna í sveitarfélögum með óhlutbundna kosningu skoðuð meðal kjörinna fulltrúa sem náði kjöri í sveitarstjórnarkosningunum árið 2018. Um var að ræða viðtalsrannsókn. Niðurstöður rannsóknarinnar voru þær helstar að vegna sameiningar sveitarfélaga færi óbundin kosning fram í færri sveitarfélögum en áður, kjörsókn í óbundnum kosningum var oft betri en í listakosningum, helstu kostirnir voru taldir tengjast lýðræði og með þessu fyrirkomulagi væri hægt að losna við flokkapólitík, helstu gallar voru að lítil áhersla er á hugmyndafræði og stefnu og yfirleitt verða ekki til meiri- og minnihlutar meðal kjörinna fulltrúa (Arnar Þór Jóhannsson, 2020).

Umfjöllun Evu Marínar Hlynsdóttur og Evu. H. Önnudóttur um íslenska kosningakerfið á sveitarstjórnarstiginu sem birtist í bókinni *The Routledge Handbook of Local Election and Voting in Europe* frá árinu 2022 sýndi að óbundar hlutfallskosningar eru einstakt kosningafyrirkomulag sem var ráðandi á árum áður. Þó svo að slíkt kosningafyrirkomulag sé enn við lýði í minni sveitarfélögum er ekkert í lögunum sem kemur í veg fyrir að slíkt geti ekki verið tekið upp í þeim stærri líka. Hins vegar virðast flestir líta á að þetta fyrirkomulag muni deyja út eftir því sem minni sveitarfélögum fækkar í kjölfar sameiningar.

Niðurstöður rannsókna um starf og hlutverk kjörinna fulltrúa sem kosnir eru til setu á þjóðþingum sýna að mismunandi er eftir löndum hvort að frambjóðendur og kjörnir fulltrúar líti á að hlutverk þeirra sé að framfylgja vilja flokksins, kjósenda sinna í kjördæminu eða að eigin sannfæring ráði við ákvarðanatöku. Á Íslandi er tilhneigingin sú að frambjóðendur og kjörnir fulltrúar til Alþingis líti svo á að eigin sannfæring sé ráðandi þáttur (Önnudóttir, 2016; 2021). Spurning er hins vegar hvort samhljómur sé við kjörna fulltrúa á sveitastjórnarstiginu,

Því eins og fram kom hér að framan í umfjöllun um íbúalýðræði hefur samráð við íbúa verið fest í sessi með sveitastjórnarlögunum frá 2011.

Það er því ljóst að frekari rannsókna á þessu sviði er þörf og er von höfundar að sú rannsókn sem framkvæmd er í þessari ritgerð bæti við þekkingu á þessu sviði. Að því sögðu verður, í næsta kafla, sjónum beint að þeim sveitarfélögum þar sem óbundin hlutfallskosning fór fram í sveitarstjórnarkosningum árið 2022 með áherslu á hvað sé líkt með þeim.



## 4 Sveitarfélög með óbundna hlutfallskosningu

Í ritgerðinni eru þau sveitarfélög þar sem óbundin hlutfallskosning fór fram í sveitarstjórnakosningunum árið 2022 til umfjöllunar. Um er að ræða þrettán sveitarfélög. Í kaflanum verða þau kynnt stuttlega þar sem áherslan verður á það hvað þau eiga sameiginlegt.

### 4.1 Sveitarfélögin

Í síðustu sveitastjórnarkosningum sem voru haldnar árið 2022 voru neðangreind sveitafélög með óbundna kosningu, en þeim fækkaði frá kosningunum 2018 úr 16 niður í 13 vegna sameiningar (Bergsteinn Sigurðsson. 2022). Sveitarfélögin sem um ræðir voru: Hvalfjarðarsveit, Dalabyggð, Grýtubakkahreppur, Ásahreppur, Tálknafjarðahreppur, Reykhólahreppur, Súðavíkahreppur, Kaldrananeshreppur, Fljótsdalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Skagabyggð, Skorradalshreppur og Árneshreppur. Fjögur sveitarfélaganna eru staðsett á Vesturlandi (Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Dalabyggð og Eyja- og Miklaholtshreppur) fimm á Vestfjörðum (Tálknafjarðahreppur, Reykhólahreppur, Súðavíkahreppur, Kaldrananeshreppur og Árneshreppur), tvö á Norðurlandi (Skagabyggð og Grýtubakkahreppur), eitt á Austurlandi (Fljótdalshreppur) og eitt á Suðurlandi (Ásahreppur). Tafla 1 sýnir íbúafjölda sveitafélaganna árið 2022, hversu margir voru á kjörskrá í síðustu kosningum, hversu margir skoruðust undan kjöri fyrir kosningarnar, hversu margir voru í kjöri og hversu marga sveitarstjórnarfulltrúa hvert sveitarfélag er með.

Tafla 1. Sveitarfélög með óbundna kosningu árið 2022

| Sveitafélag                | Íbúafjöldi 2022 | Á kjörskrá 2022 | Skorast undan kjöri | Í kjöri til sveitastjórnar | Fulltrúafjöldi í sveitastjórn |
|----------------------------|-----------------|-----------------|---------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Hvalfjarðarsveit           | 687             | 531             | 5                   | 526                        | 7                             |
| Dalabyggð                  | 665             | 517             | 1                   | 516                        | 7                             |
| Grýtubakkahreppur          | 369             | 274             | 0                   | 274                        | 5                             |
| Ásahreppur                 | 261             | 179             | 5                   | 174                        | 5                             |
| Tálknafjarðarhreppur       | 255             | 189             | 6                   | 183                        | 5                             |
| Reykholahreppur            | 233             | 184             | 4                   | 180                        | 5                             |
| Súðavíkurreppur            | 215             | 174             | 2                   | 172                        | 5                             |
| Kaldrananeshreppur         | 109             | 92              | 1                   | 91                         | 5                             |
| Fljótsdalshreppur          | 103             | 85              | 2                   | 83                         | 5                             |
| Eyja- og Miklaholtshreppur | 102             | 86              | 3                   | 83                         | 5                             |
| Skagabyggð                 | 90              | 67              | 3                   | 64                         | 5                             |
| Skorradalshreppur          | 60              | 47              | 6                   | 41                         | 5                             |
| Árneshreppur               | 42              | 41              | 4                   | 37                         | 5                             |

(Hagstofa Íslands, 2023-a; Sigurður Árnasson, 2022).

Tafla 1 sýnir að það sem sveitarfélögin eiga sameiginlegt er að um er að ræða fámenn sveitarfélög, frá rúmlega 40 íbúum til tæplega 700 íbúa. Flest sveitarfélögin hafa verið að glíma við fólksfækkun í langan tíma og einhæft atvinnulíf. Um er að ræða sjávarútvegs- og landbúnaðarsamfélög sem hafa horft upp á að það molnar undan þessum hefðbundnu atvinnugreinum í samfélögunum; þ.e. kvóti hefur verið seldur úr byggðalaginu, bátar og skip hafa verið seld og fiskvinnsla lagst af, bændur hafa brugðið búi og selt sauðfjár- og mjólkurkvóta. Við það fækkar búum og þau sem eftir eru verða stærri (Byggðastofnun, 2017). Þá einkennir þessi fámennu byggðalög flutningur ungs fólks og kvenna til stærri byggðarlaga en það er eitt af einkennum búferlaflutninga í heiminum. Margar rannsóknir sýna fram á að stærri byggðalög virðast uppfylla skilyrði til þeirra lífsgæða sem þessir hópar telja eftirsóknarverða (Anna Guðrún Edvardsdóttir, 2016; Berck, Tano og Westerlund, 2016; Bjarnason og Thorlindsson, 2006; Edvardsdóttir, 2013; Leibert, 2016). Á móti kemur að nýjar atvinnugreinar, s.s. ferðaþjónusta og fiskeldi hafa verið á uppleið í sumum sveitarfélögunum og eru vonir bundnar við að hægt verði að snúa þróuninni við.

Ef skoðuð eru öll 24 sveitarfélögin þar sem íbúafjöldinn er undir 700 íbúum kemur í ljós að í 11 þeirra var haldin bundin hlutfallskosning. Tafla 2 sýnir þessi sveitarfélög, kosningafyrirkomulag og íbúafjölda þeirra árin 2022 og 2023, raðað upp eftir landshlutum.

Tafla 2. Sveitarfélög með færri en 700 íbúa og kosningafyrirkomulag

| Landshluti                     | Sveitarfélag               | Íbúafjöldi<br>2022 | Íbúafjöldi<br>2023 | Kosningafyrirkomulag<br>2022 |
|--------------------------------|----------------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|
| <b>Vesturland</b>              |                            |                    |                    |                              |
|                                | Skorradalshreppur          | 60                 | 75                 | Óbundin kosning              |
|                                | Eyja- og Miklaholtshreppur | 102                | 114                | Óbundin kosning              |
|                                | Hvalfjarðarsveit           | 687                | 765                | Óbundin kosning              |
|                                | Dalabyggð                  | 665                | 653                | Óbundin kosning              |
| <b>Vestfirðir</b>              |                            |                    |                    |                              |
|                                | Árneshreppur               | 42                 | 47                 | Óbundin kosning              |
|                                | Súðavíkurhreppur           | 215                | 235                | Óbundin kosning              |
|                                | Kaldrananeshreppur         | 109                | 116                | Óbundin kosning              |
|                                | Tálknafjarðarhreppur       | 255                | 268                | Óbundin kosning              |
|                                | Reykhólahreppur            | 233                | 242                | Óbundin kosning              |
|                                | Strandabyggð               | 424                | 428                | Bundin kosning               |
| <b>Norðurland<br/>vestra</b>   |                            |                    |                    |                              |
|                                | Skagabyggð                 | 90                 | 89                 | Óbundin kosning              |
|                                | Sveitarfélagið Skagaströnd | 483                | 484                | Bundin kosning               |
| <b>Norðurland<br/>eystra</b>   |                            |                    |                    |                              |
|                                | Svalbarðsstrandahreppur    | 449                | 485                | Bundin kosning               |
|                                | Grýtubakkahreppur          | 369                | 379                | Óbundin kosning              |
|                                | Langanesbyggð              | 600                | 592                | Bundin kosning               |
|                                | Tjörneshreppur             | 61                 | 60                 | Bundin kosning               |
| <b>Austurland</b>              |                            |                    |                    |                              |
|                                | Vopnafjarðarhreppur        | 665                | 661                | Bundin kosning               |
|                                | Fljóttdalshreppur          | 103                | 96                 | Óbundin kosning              |
| <b>Suðurland</b>               |                            |                    |                    |                              |
|                                | Ásahreppur                 | 261                | 295                | Óbundin kosning              |
|                                | Skaftárhreppur             | 641                | 680                | Bundin kosning               |
|                                | Flóahreppur                | 694                | 708                | Bundin kosning               |
|                                | Grímsnes- og Grafningsshr. | 525                | 535                | Bundin kosning               |
|                                | Skeiða- og Gnúpverjahr.    | 576                | 577                | Bundin kosning               |
| <b>Höfuðborgar-<br/>svæðið</b> |                            |                    |                    |                              |
|                                | Kjósahreppur               | 244                | 285                | Bundin kosning               |

(Hagstofa Íslands, 2023-b)

Tafla 2 sýnir enga ákveðna leitni er varðar hvort bundin eða óbundin hlutfallskosning sé haldin í sveitarfélögum önnur en að í þeim allra minnstu virðist vera að þar sé frekar um að ræða óbundna hlutfallskosningu. Það virðist því vera frekar tilviljun háð hvort að það náist að manna framboðslista eða ekki. Hins vegar getur það reynst erfiðara að manna lista þar sem fámenni er mikið. Sé dæmi tekið af fámennustu sveitarfélögum með íbúafjölda undir eða rétt yfir 100 manns, að til þess að bundin hlutfallskosning geti farið fram þarf að minnsta kosti að liggja fyrir tveir framboðslistar, mannaðir 10-14 manns á hvorum lista, bæði aðal- og varamenn (kosningalög 112/2021). Komi einungis fram einn framboðslisti er hann sjálfkjörinn og engin kosning fer því fram. Samkvæmt 32. gr. kosningalag 112/2021 þarf ekki meðmælendur með framboðslistum í sveitarfélögum undir 100 íbúa en í sveitarfélagi með 101-500 íbúa þarf 10 meðmælendur og 20 meðmælendur sé um sveitarfélag með íbúafjölda frá 501-2000 manns. Í þessum sveitarfélögum væru um 20-50 manns á framboðslistum sem í sumum tilvikum væri meirihluti þeirra sem væru á kjörskrá (Sjá töflu 1). Í þessu samhengi má benda á að þeir viðmælendur sem rætt var við töldu að óbundin hlutfallskosning væri eina færa leiðin og sú sem væri lýðræðislegust. Áður en frekari niðurstöður viðtalanna verða kynntar er ekki úr vegi að gera grein fyrir þeirri aðferðarfæði sem beitt var við rannsóknina og er það viðfangsefni næsta kafla.

## 5 Aðferðafræði

Til þess að svara rannsóknaspurningunum: 1) Hverjir eru kostir og gallar við óhlutbundna kosningu? 2) Hver eru viðhorf og upplifun þeirra sem kosnir eru óhlutbundinni kosningu til pólitískrar og samfélagslegrar áherslu þegar kemur að ákvarðanatöku?, var ákveðið að taka viðtöl við tvo sveitarstjórnarfulltrúa sem hlutu kosningu með óbundinni hlutfallskosningu í kosningunum árið 2022.

### 5.1 Rannsóknaraðferð

Um er að ræða viðtalsrannsókn sem fellur undir flokk eigindlegrar aðferðafræði. Markmið með rannsókninni er að skoða kosti og galla óbundinna kosninga, upplifun og viðhorf kjörinna fulltrúa til pólitískra og samfélagslegra verkefna og kanna hvort vegi þyngra ákvarðanir sem byggja á pólitískri hugmyndafræði eða samfélagslegum áherslum. Því var ákveðið að leggja áherslu á að greina þemu í viðtölunum og beita þemagreiningu við greiningu viðtalanna. Með því að beita slíkri aðferð er sjónum beint að þeim atriðum (þemum) sem koma fram í báðum viðtölunum. Þess vegna er mikilvægt að leyfa röddum viðmælenda að koma fram og tengja það við þá fræðilegu umfjöllun sem finna má í kaflanum um skilgreiningar, lýðræðishugmyndir og ýmsar rannsóknir auk kaflans um sveitarfélögin (Charmichael og Cunningham, 2017).

### 5.2 Viðmælendur

Tekin voru tvö viðtöl. Í samráði við leiðbeinanda minn var ákveðið að taka annað viðtalið við sveitarstjórnarfulltrúa í fámennu sveitarfélagi og hitt við sveitarstjórnarfulltrúa frá fjölmennari sveitarfélagi. Haft var samband við aðila sem uppfylltu þessi skilyrði, sendi tölvupósta þar sem verkefnið var kynnt og óskað eftir viðtali. Skýrt var tekið fram að um nafnleynd væri að ræða og að ekkert sem kæmi fram í viðtölunum væri hægt að rekja til viðmælendanna. Svör fengust frá báðum aðilum sem samband var haft við sem tóku vel í að koma í viðtal. Þá var viðtalsramminn sem gerður var sendur til viðmælenda og tímasetning var ákveðin. Í umfjölluninni um niðurstöður viðtalanna verður því einungis rætt um viðmælendur til þess að gæta nafnleyndarinnar.

Val á viðmælendum fer yfirleitt fram á meðvitaðan hátt, þannig að viðmælendur sem valdir eru þjóna tilgangi rannsóknar eða verkefnis og eru þar af leiðandi sérfræðingar í því sem spurt er um á einn eða annan hátt (Charmichael og Cunningham, 2017). Í þessari rannsókn þösuðu viðmælendurnir við viðmiðin sem sett voru og grein gerð fyrir þeim hér að framan. Viðtölin

voru tekin í mars 2023 í gegnum samskiptaforritið Teams. Hvert viðtal tók um klukkustund, voru tekin upp en leyfi til þess fékkst frá viðmælendum. Þau voru síðan afrituð og þemagreind. Þar sem áhersla var lögð á að rödd viðmælenda kæmi fram var sérstakur gaumur gefinn að því hvernig viðmælendurnir settu hlutina fram. Þemun sem komu fram í viðtölunum voru flokkuð og þöruð saman með það fyrir augum að svara rannsóknaspurningunum. Þau þemur sem komu fram í báðum viðtölunum voru kostir og gallar við óbundna kosningu, kosningabarátta, meiri- og minnihlutasamstarf, sameining sveitarfélaga, pólitískar eða samfélagslegar áherslur og starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa.

### **5.3 Þemagreining viðtala**

Fyrsta skrefið í greiningu viðtalanna var að merkja í hvoru viðtalið um sig það sem flokkar, dregur saman og útskýrir gögnin. Þegar þemagreiningu er beitt eru viðtölin afrituð orð frá orði, þannig að það sem viðmælendur segja er í hávegum haft. Viðtölin voru hálfopin og hálfstöðluð en það þýðir að rannsakandi hefur ákveðna umræðupunkta í huga sem hann vill ræða við viðmælendur en er opinn fyrir því að taka inn önnur atriði sem kunna að koma fram. Slíkt fyrirkomulag hentar vel, því þá er hægt að bregðast við því sem viðmælendur segja og fara dýpra í þætti sem fram koma í viðtölunum. Það sem þarf að hafa í huga er staða rannsakanda í rannsókninni sjálfri og mikilvægt að fyrri þekking á efninu sé ekki leiðandi í viðtölunum, að rannsakandi komi að þeim með opnum huga og reyni að líta á efnið utan frá (Charmichael og Cunningham, 2017). Rannsakandi hafði þetta í huga í viðtölunum og setti fram umræðupunktana þannig fram að þeir væru ekki leiðandi, tók frekar undir með viðmælendum, hvatti þá til að tjá sig um umræðuefnið og brást við með því að biðja um nánari útskýringar kæmi einhver atriði fram sem ekki tengdust viðtalsrammanum sem útbúinn hafði verið.

Í næsta kafla verða niðurstöður viðtalanna kynntar eftir þeim þemum sem komu fram í þeim og kynnt voru hér að framan.

## 6 Niðurstöður viðtala

Eins og sagði hér að framan þá verða niðurstöður viðtalanna tveggja til umfjöllunar í þessum kafla út frá þeim þemum sem greind voru og komu fram í báðum viðtölunum. Þessi þemu eru: kostir og gallar við óbundna kosningu, kosningabarátta, meiri- og minnihlutastarf, sameining sveitarfélaga, pólitískar eða samfélagslegar áherslur og starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa. Leitast var við að greina þemu sem gagnast gætu við að svara rannsóknaspurningunum sem lagt var með í upphafi. Áður en fjallað verður ítarlega um hvert og eitt þema, verður gerð stutt grein fyrir viðmælendum, en þó á þann hátt að ekki sé hægt að rekja hverjir þeir eru.

### 6.1 Bakgrunnsupplýsingar

Eins og kom fram í ofangreindum kafla, þá var rætt við tvo aðila. Til þess að ekki verði hægt að auðkenna þá verður einungis rætt um viðmælendur en ekki gefið upp um hvorn aðilann sé að ræða. Það er gert vegna þess að sveitarfélögin þar sem óbundin kosning fór fram eru fá og fámenn og tiltölulega auðvelt getur verið að finna út við hvern var rætt ef of ítarlegar upplýsingar eru gefnar upp um viðkomandi. Við vali á tilvitnunum verður lögð áhersla á að þær komi úr báðum viðtölunum svo raddir beggja viðmælenda fái að heyrast.

Báðir viðmælendur hafa búið lengi í sínu sveitarfélagi, annar er fæddur þar og uppalinn en fór til náms annað bæði héraendis og erlendiss og bjó þá þar en flutti aftur „heim“ að loknu námi. Hinn viðmælandinn er aðfluttur en hefur búið lengi í sveitarfélaginu. Annar aðilinn hefur setið lengi í sveitarstjórn en hinn er tiltölulega nýr sveitarstjórnarfulltrúi. Þeir hafa hvorugir beðist undan setu í sveitarstjórn en eru báðir að íhuga að gera það fyrir næstu kosningar sem fara munu fram árið 2026.

### 6.2 Kostir og gallar við óbundna kosningu

Þegar svör viðmælendanna um kosti og galla þessa kosningafyrirkomulag eru skoðuð þá var nokkurn samhljóm að finna í svörum þeirra. Kostirnir væru þá helstir að kjósendur fengju tækifæri til að kjósa einstaklinga en ekki flokka.

Kostirnir eru náttúrulega kannski þeir að kjósendur fá þá að kjósa þá sem að þeir treysta virkilega til að sitja í sveitarstjórn og er það ekki svona þessi hugmynd um þáttökulýðræði og að menn séu að kjósa einstaklinga og þá sem þeir treysta best.

Að það þurfi ekki að vera, sko einhverjir flokkadrættir, það er oftast eitthvað sem sundrar fólki, þannig að af því leitinu er þetta kostur.

Draga má þá ályktun að báðir viðmælendur líta svo á að þetta kosningafyrirkomulag komi í veg fyrir sundrungu eftir einhverjum flokkslínunum og efli þáttökulýðræði í sveitarfélögunum sem eru fámenn þar sem allir þekkja alla og nándin mikil.

Viðmælendur töldu að gallarnir væru þeir að vegna þess að óbundin kosning sé að mörgu leyti flókin, eða flóknari en bundin hlutfallskosning, þá væri upplifun þeirra að kjörsókn væri minni í sveitarfélögum þar sem óbundin kosning fer fram. Einnig kom fram að þegar allir væru í framboði þá þyrfti enginn að lofa neinu og af því að enginn lofar neinu, þá þurfi heldur enginn að standa við nein loforð.

Gallarnir eru kannski þeir að ég held að maður sjái það alveg skýrt, ef maður skoðar gögn að það verður minni kjörsókn. Kosningin er leiðinlega flókin og það eru færri sem nýta kosningarétt sinn. Alla vegana samanborið við hlutbundna kosningu þar sem það þarf bar að setja x við lista.

Einhver galli gæti verið sá að maður er ekki að lofa neinu..... og þarf þar að leiðandi ekki að standa við að gera eitthvað sem maður var búin að lofa.

Hér er það kosningafyrirkomulagið sjálft sem er í forgrunni þegar rætt er um galla kerfisins og þess að erfiðara er fyrir kjósendur að vita fyrir hvað fólk stendur, þar sem að allir eru í kjöri og enginn veit hvaða einstaklingar munu hljóta kosningu.

### **6.3 Kosningabaráttu**

Annað þemað sem greint var snérist um hvort og þá hvernig kosningabaráttu færi fram í sveitarfélögum þar sem óbundin kosning færi fram. Rætt var um svokallað „lyfseðla“. Í rannsókn Arnars Þórs Jóhannessonar (2020) kemur þetta hugtak fyrir en notkun þess má rekja til prófkjara stjórnmalaflokkanna. Arnar Þór skilgreinir hugtakið á þann hátt að þá taka einstaklingar sem sækjast eftir ólíkum sætum sig til og mynda kosningabandalag og þá með stuðningsmönnum sínum, þar sem reynt er að hafa áhrif á kjósendur um að setja ákveðna aðila í ákveðin sæti. Slíkir listar koma hins vegar ekki upp yfirborðið, þó flestir viti af tilvist þeirra. Þar sem óbundin kosning svipar til prófkjara, þ.e verið er að kjósa einstaklinga, er þetta hugtak notað hér.

Hjá viðmælendum kom annars vegar fram að stundum fara fram sameiginlegir kosningafundir þar sem þeir sem hafa lýst yfir vilja til að setjast í sveitarstjórn er gefinn kostur á að kynna sig og stundum senda aðilar út kynningarbréf þar sem þeir kynna sig og áherslur sínar en þetta er ekki algilt. Allt er þetta upp á yfirborðinu. Hins vegar kom einnig fram að



lyfseðlar væru algengir en erfitt væri að henda reiður á það, þar sem slíkt færi fram undir yfirborðinu og ekki væri alltaf gott að vita hvað væri satt í þeim efnum það sem heyrðist á götunni.

Kosningabaráttan er engin, nema að það sé eitthvað rosalega mikið um að vera og það voru ekki einu sinni haldnir kosningafundir árið 2018.

Kosningabaráttan síðasta vor var engin af minni hálfu, annað en það að ég mætti bara á opinn framboðsfund þar sem þeir sem voru búnir að gefa kost á sér gátu mætt og kynnt sig. Árið 2018 sendi ég bara dreifibréf þar sem ég kynnti mig sko, og lagði áherslu á fyrir hvað ég stæði sko.

Eins og sést að svörum viðmælenda er ekkert form á því hvort og þá hvernig kosningabarátta fer fram og í sumum tilfellum er hún engin. Sjá má að hver einstaklingur sér um sína kosningabaráttu og er misjafnt hversu mikið þúður einstaklingar leggja í hana.

Hvað varðar lyfseðlana svokölluðu, þá kom það fram að báðir aðilar könnuðust við slíkt fyrirkomulag, þó svo að þeir þekktu ekki hugtakið „lyfseðlar“ í þessu samhengi en eftir að hugtakið hafði verið útskýrt kom í ljós að báðir viðmælendur höfðu tekið þátt í að koma að slíkum listum.

Í fyrra ákváðum við í raun og veru að við sem stóðum að þessum lista að þó að við lögðum ekki fram listann, þá komum við fram sem ein heild og sendum hann bara út sameiginlegt kynningarbréf.

Ef einhverjar deilur hafa verið í sveitarfélögum um einhver mál, þá virðast vera meiri líkur á að lyfseðlar verði til en þá er verið að vinna að því að þeir sem eru annað hvort með eða á móti nái að komast inn í sveitarstjórn með meirihluta og geti þannig stýrt ákvarðanatökunum, sérstaklega er varðar þessi tilteknu málefni.

Við sem vorum fylgjandi þessu [verkefni] krunkuðum okkur saman og fengum alla aðalmennina og hluta varamannanna.

#### **6.4 Meiri- og minnihlutasamstarf**

Í framhaldi af umræðunni um kosningabaráttu og lyfseðla var sjónum beint að samstarfi innan sveitarstjórnar og því velt upp hvort að myndaðir væru meiri- og minnihlutar innan sveitarstjórnar eftir kosningar. Fram kom að svo væri yfirleitt ekki, nema ef að um einhver hitamál væri að ræða sem kæmu upp í sveitarfélaginu. Þá væru líkurnar á að sveitarstjórnarfulltrúar skiptust í hópa eftir því hvort þeir væru með eða á móti og þannig yrðu meiri- og minnihlutar til.

Já, einmitt, sko, það eru auðvitað ekki myndaður meirihluti ef allt er í lagi, þá vinna bara allir saman.

Heilt yfir hefur ekki verið myndaður meirihluti eða minnihluti hérna sko, en menn hafa rætt saman og jú, jú, það hefur kannski svo sem verið svona vísir að meirihluta eða minnihluta kannski í einstökum málum.

Af þessu má sjá að viðmælendur eru sammála um í hvers konar jarðvegi meiri- og minnihlutar innan sveitarstjórnar verða til. Ef allt gengur vel, eru fulltrúar yfirleitt sammála í ákvarðanatöku en ef erfið mál sem mikil ósamstaða ríkir um er hætta á að meiri- og minnihlutar verði til þar sem afstaða til einstakra málefna, frekar en flokkslínur ræður því hvernig meiri- og minnihlutar eru samsettir.

## 6.5 Sameining sveitarfélaga

Eitt af þessum erfiðu málum sem koma inn á borð sveitarstjórnar er hvort að sameinast eigi nágrannasveitarfélögum. Eins og kom fram í umfjöllun hér að framan hafa sameiningar sveitarfélaga verið eitt af áherslupunktum ríkisvaldsins án þess þó að breytingar hafi verið gerðar á lögum um lágmarksíbúafjölda í hverju sveitarfélagi. Umræða um þessi mál má rekja aftur til ársins 1943 en það var svo ekki fyrr en árið 1986 að sett var í lög að sveitarfélög með undir 50 íbúa skyldu sameinast, nema ef landfræðilegar ástæður hindruðu slíkt. Síðan þá hefur ríkisvaldið beitt sér í nokkur skipti í þessum efnum, t.d. fór Jóhanna Sigurðardóttir, þáverandi félagsmálaráðherra í stórt sameiningaráttak árið 1993 þar sem markmiðið var að fækka sveitarfélögum úr tæpum 196 í 25. Forsendan var þó að íbúar sveitarfélaganna samþykktu sameiningarnar en þær voru flestar felldar í kosningunum og fækkaði sveitarfélögum því einungis um 25 og voru árið 1994 171 talsins (Grétar Þór Eypórsson, 2012). Ýmislegt hefur verið reynt til að fækka sveitarfélögum en það gengur hægt þar sem útgangspunkturinn er alltaf sá að íbúar hafa síðasta orðið í þeim efnum. Hins vegar geta sveitarfélög upp á sitt eindæmi hafið viðræður við nágrannasveitarfélögin og virðist það hafa skilað betri árangri heldur en lögskipaðar sameiningar ríkisvaldsins (Innviðaráðuneytið, 2018; 2020).

Viðmælendur telja að sameiningar sveitarfélaga geti búið til meiri- og minnihluta og því þurfi að undirbúa slíkt vel. Báðir viðmælendurnir eru nokkuð jákvæðir fyrir sameiningu við nágrannasveitarfélög en telja jafnframt að til þess að svo verði, þá þurfi ríkisvaldið að koma inn í með fjármagn vegna þess að fjárhagur sveitarfélaganna er oft slæmur.

Já, sko, sveitarfélagið er búið að eiga núna í fjöldamörg ár mikið samstarf við nágrannasveitarfélögin og ef þau sveitarfélög sameinast þá er það ekkert að fara að leysa fjárhagsvanda þeirra.

Það getur líka vel verið að ef við förum í ákveðnar sameiningarviðræður að þá verði skipuð einhver starfsnefnd eða eitthvað svoleiðis en það er sem sagt ekki komið að því ennþá þar sem samgöngur þurfa að vera í lagi og þær eru það ekki.

Ljóst er að það sem skiptir máli þegar sameiningar sveitarfélaga eru ræddar er fjárhagur sveitarfélaga og samgöngumál. Á undanförunum árum hefur lögbundnum verkefnum sveitarfélaga fjölgað, þ.e. verið færð frá ríki til sveitarfélaga og þeir fjármunir sem fylgt hafa með verkefnum ekki dugað fyrir rekstri þeirra (Innviðaráðuneytið, 2022; Þórður Snær Júlíusson, 2022). Þrátt fyrir að viðmælendur séu nokkuð jákvæðir fyrir sameiningu, þá eru þeir á sama tíma alveg með skýra sýn á það sem þarf að vera í lagi til þess að sameining skili tilskildum árangri.

Eitt af þeim atriðum sem gætu hafa haft áhrif nokkuð jákvætt viðhorf til sameiningar sveitarfélaga hjá viðmælendum er að í nokkrum sameinuðum sveitarfélögum hafa verið teknir upp svokallaðar heimastjórnir. Það eru fastanefndir á hverjum stað sameinaðs sveitarfélags sem starfa í umboði sveitarstjórnar og eiga að gæta hagsmuna íbúa á hverjum stað þannig að aðkoma þeirra að ákvarðanatöku verði tryggð (Mbl.is, 2020).

## 6.6 Pólitískar eða samfélagslegar áherslur

Eitt af því sem sem lagt var áhersla á að fá fram var hvort pólitískar eða samfélagslegar áherslur stýrðu ákvarðanatöku viðmælenda. Í þessu sambandi kom fram að báðir viðmælendur eru flokksbundnir í stjórn málaflokkum. Hins vegar kom fram í máli þeirra að samfélagslegar áherslur væru ríkjandi við ákvarðanatöku í öllum málum er lúta að sveitarfélaginu.

Ég held að það séu samfélagslegar áherslur sem að eru í forgrunni hjá okkur og bara í svona litlum samfélögum þá megum við bara ekki láta þessa flokkadrætti kljúfa samfélögin of mikið í sundur, sko.

Það eru samfélagslegar áherslur, mun frekar, kannski litast fólk eitthvað af því hvar það er í pólitík, ég bara veit það ekki. En ég held allt saman tekið út frá þeirri forsendu að við séu að gera eitthvað gott fyrir samfélagið.

Einmitt vegna þessara samfélagslegu áherslu sögðu báðir viðmælendurnir að þeir hefðu fjarlægst stefnu þess flokks sem þeir er flokksbundnir í og flokkinn sjálfan því oft væri það þannig að stefna flokksins væri á skjön við það sem þeir teldu vera samfélaginu fyrir bestu. Þeir væru fyrir vikið ekki lengur mjög virkir í flokksstarfinu.

Já, ég hef fjarlægt mig svolítið, sko, ekki með heift eða illindum eða neinu svoleiðis, mér bara finnst að hérna, kannski þyrfti að hugsa meira um mannfolk og mannlíf.

En svona heilt yfir er ég ekki mjög pólitískur í starfi mínu og mér finnst bara skipta máli að samfélagið sé sátt, það svolítið ræður för hjá sjálfum mér. Já, ég er skráður í flokk en er afskaplega óvirkur í starfi hans.

Ljóst er af svörum viðmælenda að það sem þeir telja að sé gott fyrir samfélagið sé í forgrunni í ákvarðanatöku í málefnum sveitarfélagsins. Það bendir til þess að þar sem ekki eru pólitískar listakosningar séu þeir sem kosnir eru sem einstaklingar í óbundinni kosningu ekki eins bundir af aga og stefnu flokksins sem þeir eru þó skráðir í. Þeir eru samkvæmt 25. gr. sveitastjórnarlaganna einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu við ákvarðanatöku (vörsluhlutverkið) en er jafnframt gert, skv. 10. kafla sveitarstjórnalaga, að eiga samráð við íbúa um málefni sveitarfélagsins (boðberahlutverkið) (sveitarstjórnarlög 138/2011). Aukin áhersla á boðberahlutverkið gefur vísbendingu um að stefna flokksins skipti minna máli en áður. Þeir eru jafnvel ósáttir við flokkinn fyrir að standa ekki með þeim og samfélaginu, jafnvel þó það stríði á móti stefnu flokksins.

## 6.7 Starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa

Síðasta þemað sem greint var fjallaði um starfsumhverfi og umfang starfs sveitarstjórnarfulltrúa. Báðum viðmælendum var tíðrætt um hversu mikið starfið hefði breyst og að umfang þess væri meira en áður var. Viðmælendur voru sammála um að aukin áhersla á íbúalýðræði, samráð við íbúa og þáttökulýðræði sem sett var í sveitarstjórnarlögin frá 2011 gerði það að verkum að meira væri að gera en áður. Íbúar væru yfirleitt hlynntir samráði og sveitarstjórnarfulltrúar leggðu sig fram um að halda þeim upplýstum um ýmis mál og hefðu samráð við þá. Það þýddi að fulltrúar þyrftu helst að setja sig inn í öll mál en það væri oft ógjörningur þar sem starf sveitastjórnarfulltrúa er ekki fullt starf og flestir væru í fullri vinnu annars staðar.

Starfið hefur breyst....maður þarf að setja sig inn í miklu fleiri mál og í sjálfu sér hvað mig snertir að ég þarf bara svolítið að velja og hafna sko. Jú, svo eru fundir út af öllu og maður er í raun og veru alltaf líka bara svolítið á „stand by“ um að þá má kvabba í manni og þú veist, maður fer í rauninni aldrei þannig lagað séð í frí, sko.

Það er náttúrulega búið að vera mikið að gera hjá okkur í sveitarfélaginu, og við höfum reynt að skipta með okkur verkum, því þetta er orðið svo mikið að við verðum að dreifa kröftunum og hjálpast að.

Ljóst er á þessum svörum að starfið er orðið umfangsmeira og í svo fámennum sveitarfélögum er starf sveitastjórnarfulltrúa einungis hlutastarf og flestir eru í fullri vinnu með. Það þarf því ekki að koma á óvart er að erfiðlega gangi að fá fólk til að sinna starfinu og undanfarin ár hefur nýliðun kjörinna fulltrúa á sveitarstjórnarstiginu verið mikil (Eva Marín Hlynsdóttir, 2017; Kristján Már Unnarsson, 2018).

Í samhengi við ofangreinda umræðu var spurt hvað myndi gerast ef enginn af þeim sem hlytu kosningu sem aðal- og varamenn myndu vilja taka sæti í sveitarstjórn. Hvorugur viðmælandinn vissi það og höfðu ekki einu sinni leitt hugann að slíku þar sem þeir litu bádír á þetta starf sem skyldu sem ekki væri hægt að komast undan.

Það er bara skylda, ef þú ert kosinn, þá er þetta bara skylda þín.

Samkvæmt lögunum eru allir skyldugir til að taka sæti sem að eru heilsuhraustir og eru undir 65 ára aldri og hafa ekki skorast undan kjöri og þetta er bara samfélagsleg skylda að taka sæti í sveitarstjórn. Ég held bara að lögin geri ekki ráð fyrir að slíkt geti komið upp. Það er ekki gert ráð fyrir því að það yrði kosið aftur ef að sveitarfélagið er óstarfhæft.

Það virðist því vera sem að hin samfélagslega skylda til að sitja í sveitarstjórn skipti fólk meira máli heldur en kannski vilji þess og áhugi til að taka sæti. Þetta atriði gæti þó farið að skipta máli vegna mikillar endurnýjunar á sveitarstjórnarstiginu við kosningar undanfarin ár og aukins umfang starfsins.

Í næsta kafla verða niðurstöður viðtala dregnar saman og þær settar í samhengi við skilgreiningar hugtaka, lýðræðishugmyndir, ýmsar rannsóknir og rannsóknarsveitarfélögin.

## 7 Umræður

Í kaflanum verða niðurstöður viðtalanna settar í samhengi við þá fræðilegu umfjöllun sem finna má í kafla tvö og þrjú; þ.e. skilgreiningar hugtaka, lýðræðishugmyndir á sveitarstjórnarstiginu, ýmsar rannsóknir og rannsóknarsveitarfélögin.

Eins og áður kom fram virðist sem svo að einungis ein rannsókn hafi verið gerð þar sem óbundin hlutfallskosning var rannsóknarefnið (Arnar Þór Jóhannsson, 2020). Að mörgu leyti styðja niðurstöður þessarar rannsóknar við niðurstöður þeirrar rannsóknar. Þeir þættir þar sem samhljóm má finna í niðurstöðum eru viðhorf og skoðanir viðmælenda beggja rannsóknanna um kosti og galla óbundins kosningafyrirkomulags. Í báðum rannsóknunum kom fram að kostirnir væru að með því að kjósa einstaklinga væri hægt að koma í veg fyrir flokkadrætti og sundrunu en gallarnir væru að erfiðara væri fyrir kjósendur að átta sig á hvað frambjóðendur stæðu fyrir eða hver stefna þeirra væri. Þá sýndu niðurstöður beggja rannsókanna að misjafnt er hvort og þá hvernig kosningabarátta er háð en allir viðmælendur sem rætt var við í rannsóknunum könnuðust við að hafa tekið þátt í að búa til svokallaða „lyfseðla“ þó þeir þekktu ekki hugtakið sjálft. Þá var samhljómur í niðurstöðum er varðar meiri- og minnihluta þar sem fram kom að slíkt tíðkaðist ekki, nema þá helst ef um væri að ræða erfið málefni sem skiptu samfélaginu í tvennt, þá sem væru með og þá sem væru á móti. Niðurstöður beggja rannsókna sýndu áherslu á lýðræði með orðræðu um samráð og þátttöku íbúa í ákvarðanatöku.

Sú þekking sem þessi rannsókn bætir við, miðað við rannsókn Arnars Þórs Jóhannssonar (2020), eru niðurstöður er varða sameiningu sveitarfélaga. Þar er að finna nokkra jákvæðni hjá viðmælendum, þó með þeim fyrirvara að ríkisvaldið kæmi að borðinu með fjármagn til að liðka fyrir sameiningum. Sérstaklega var rætt um fjármagn til samgöngubóta og lögbundinna verkefna. Sveitarfélögin hafa mikið samráð við nágrannasveitarfélög sín í gegnum byggðasamlög um ákveðin verkefni, þar sem minni sveitarfélög sjá hag sinn í að tengjast stærri sveitarfélögum við ýmis lögbundin verkefni sem þau eiga erfiðara með að sinna vegna smæðar sinnar. Þetta styður að sumu leyti rannsóknir sem gerðar hafa verið um eflingu sveitarstjórnarstigsins, með samstarfi í gegnum byggðasamlög eða sameiningu, um að viðhorf sveitarstjórnarfulltrúa gagnvart aðkomu ríkisvaldsins er svipað; þ.e. það vantar fjármagn til ýmissa mála svo sameining geti átt sér stað (Grétar Þór Eyþórsson, 2012; 2018; Grétar Þór Eyþórsson o.fl., 2014; Samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytið, 2017; Steiner o.fl., 2016). Þá

getur umræðan um íbúalýðræði í formi heimastjórna, sem tryggir aðgengi íbúa samfélaga innan sameinaðs sveitarfélags, skipt máli í viðræðum sveitarfélaga um sameiningar og gert bæði kjörna fulltrúa og íbúa jákvæðari gagnvart sameiningu.

Umræðan um starf og starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa var áhugaverð. Í þeirri umræðu kom fram að starf sveitarstjórnarfulltrúans hefði breyst að því leyti að umfang þess væri meira en áður, nauðsynlegt væri að setja sig inn í helst öll málefni og vera alltaf tiltækur fyrir íbúa. Sú aukna áhersla á íbúalýðræði með áherslu á þátttöku íbúa í ákvarðanatökum um hin ýmsu málefni sveitarfélagsins og þá skyldu að hafa samráð við íbúa hefði gert það að verkum að verkefnum hefur fjölgað. Sveitastjórnarfulltrúastarfið er enn hlutastarf og viðmælendur eru í fullu starfi annars staðar. Þessi staða getur einnig skýrt mikla og tíða nýliðun sveitarstjórnarfulltrúa, bæði á kjörtímabilinu og einnig eftir það. Niðurstöður þessarar rannsóknar um aukið umfang og álag í starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa styður við niðurstöður rannsóknar Evu Marínar Hlynsdóttur (2017) þar sem fram kemur að hlutfall þeirra sem sækist ekki eftir endurkjöri eftir eitt kjörtímabil hefur aukist og fleiri konur en karlar virðast ekki sækjast eftir endurkjöri. Þá kom einnig fram að sveitarstjórnarfulltrúar minni sveitarfélaga væru líklegri en þeirra sem stærri eru að hætta í sveitarstjórn eftir eitt kjörtímabil. Þar spilar inn í aukið umfang og álag og einnig sú mikla nánd sem er í minni sveitarfélögum þar sem allir þekkja alla.

Í ljósi þessarar niðurstöðu er ekki úr vegi að velta fyrir sér svörum viðmælenda við spurningunni um það hvað gæti gerst ef hvorki aðal- né varamenn myndu vilja taka sæti í sveitarstjórn að afloknum kosningum. Hvorugum viðmælenda hafði komið það til hugar að slíkt gæti gerst, þar sem í þeirra huga féll seta í sveitarstjórn sem þegnskylduvinna sem þeir sem væru kjörnir yrðu að uppfylla. Í þessu sambandi er vert að velta fyrir sér hvort að kosningalögin um að þeim sem hljóta kosningu beri skylda til að taka sæti í sveitarstjórn, án þess að hafa lýst yfir áhuga á því, brjóti hreinlega á mannréttindum viðkomandi, þar sem vilji og óskir eru ekki virtar. Á meðan sjórnarhorn kjörinna fulltrúa er á skylduhlutverkið mun þetta ekki vera vandamál. Samt sem áður hafa líkurnar á að þessi staða gæti komið upp aukist og byggist það á þeirri auknu nýliðun sem á sér stað eftir einungis eitt kjörtímabil, sérstaklega hjá minni sveitarfélögum.

Umræðan um hvort pólitískar eða samfélagslegar áherslur stýrðu ákvarðanatöku viðmælenda var mjög áhugaverð. Þar kom fram að þrátt fyrir að viðmælendur væru skráðir í

stjórnmalaflokk og aðhylltust hugmyndafræði og stefnu þess flokks byggðust ákvarðanir þeirra í sveitarstjórninni alfarið á samfélagslegum áherslum, þ.e. það sem þeir teldu að væri gott fyrir samfélagið vó þyngra en pólitísk hugmyndafræði og stefna flokksins. Þetta hefði jafnvel leitt til þess að viðmælendurnir höfðu fjarlægst hugmyndafræði og stefnu flokksins og væru því ekki virkir í starfi hans. Þeim fannst jafnvel eins og flokkurinn hefði svikið þá, þ.e. ekki staðið með þeim í erfiðum málum. Skýrt er tekið fram í sveitarstjórnarlögum (138/2011) að sveitarstjórnarfulltrúar eru „einungis bundnir af lögum og eigin sannfæringu um afstöðu til einstakra mála“ og því kom það á óvart hversu mikið það skipti þá máli að innan flokksins væri þessi lagagrein viðurkennd.

Árið 2022 bjuggu í sveitarfélögum þar sem óbundin hlutfallskosning fór fram 3.191 manns en árið 2023 hafði fjölgun átt sér stað í flestum sveitarfélögum. Í dag búa þar um 3.374 manns og hefur því fjölgað um rúm 200 manns á einu ári. Skýringuna má að hluta til rekja til þess að íbúum á Íslandi hefur fjölgað. Á vef Hagstofu Íslands (2023-b) kemur fram að íbúum hefur fjölgað í 56 sveitarfélögum en fækkað í 8 þeirra. Það að fjölgun komi fram í þessum litlu sveitarfélögum getur bent til þess að fleiri séu tilbúnir til að flytja út á land en áður. Enn sem komið er glíma rannsóknarsveitarfélögin við að fleiri karlar en konur búa í sveitarfélögum og atvinnulífið er einhæft, eins og kom fram hjá öðrum viðmælandanum.

Menn verða svolítið að horfa á, út fyrir boxið þegar kemur að því að það er einhæft atvinnulíf hérna og þá verður að fara í einhverjar sértækar aðgerðir til þess að gera búsetu á þessu svæði vænlegri kost en annars staðar og það er það sem landsbyggðin er að glíma við.

Það er kannski einmitt þetta sem er kjarni málsins að sveitarfélögin eru að keppa um fólkið í landinu og það sveitarfélag sem getur boðið upp á fjölbreytt atvinnulíf og þau lífsgæði sem fólk setur á oddinn hefur ákveðið forskot á þau sem geta það ekki og það eru oft þessi fámennu sveitarfélög. Þessi umræða styður við niðurstöður rannsókna sem sýna að tilhneigingin virðist vera sú að búa til störf fyrir karla og að ástæða þess að konur og ungt fólk velja að búa í stærri sveitarfélögum er sú að þau lífsgæði sem þessir hópar gera kröfur um eru oft ekki til staðar í smærri sveitarfélögum (Anna Guðrún Edvardsdóttir, 2016; Berck, Tano og Westerlund, 2016; Bjarnason og Thorlindsson, 2006; Edvardsdóttir, 2013; Leibert, 2016).

Að lokum verða tengsl við rannsóknir um lýðræðishugmyndir í sveitarfélögum settar í samhengi við niðurstöður rannsóknarinnar. Eins og fram kom að framan voru viðmælendur almennt jákvæðir gagnvart aukinni þátttöku íbúa við ákvarðanatöku og töldu aukið samráð



vera af hinu góða. Þessi niðurstaða styður við rannsóknir Gunnars Helga Kristinssonar (2014) um að rökræðu- og þátttökulýðræði sé í auknum mæli að festa sig í sessi innan sveitarstjórnarstigsins og að sveitarstjórnarfulltrúar leggðu sig fram um að leita lausna í samráði við íbúa og reyna eftir fremsta megni að taka tillit til sjónarmiða þeirra.

Þegar umfjöllunin er dregin saman kemur í ljós að niðurstöður þessarar rannsóknar styður við margar rannsóknir sem gerðar hafa verið á sveitarstjórnarstiginu. Hins vegar kemur hún fram með nýtt sjónarhorn sem er umfjöllunin um hvort pólitískar eða samfélagslegar áherslur einkenni ákvarðanatöku sveitarstjórnarfulltrúa og einnig dýpka niðurstöðurnar skilning á ýmsum þáttum, s.s starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa og lýðræðishugmyndir þeirra.

Í næsta kafla verða niðurstöðurnar reifaðar og rannsóknarspurningunum svarað.

## 8 Lokaorð

Þessi rannsóknarritgerð fjallaði um viðhorf og upplifun tveggja sveitarstjórnarfulltrúa, sem kjörnir voru til setu í sveitarstjórn í kosningunum árið 2022, til óbundins kosningafyrirkomulags sem viðhaft var í sveitarfélögunum. Valdir voru viðmælendur úr einu stóru sveitarfélagi og einu af því minni til að sjá hvort einhver munur væri á afstöðu þeirra um pólitískar eða samfélagslegar áherslur. Hafa ber í huga að ekki er hægt að yfirfæra niðurstöðurnar á alla sveitarstjórnarfulltrúa þar sem óbundin kosning fer fram þar sem úrtakið eru einungis tveir viðmælendur. Hins vegar dýpka þær skilning á því starfsumhverfi sem óbundið kosningafyrirkomulag setur sveitarstjórnarfulltrúum. Þær rannsóknarspurningar sem leitast var við að svara voru:

Hverjir eru kostir og gallar við óhlutbundna kosningu?

Hver eru viðhorf og upplifun þeirra sem kosnir eru óhlutbundinni kosningu til pólitískrar og samfélagslegrar áherslu þegar kemur að ákvarðanatöku?

Niðurstöður er lúta að svörum við fyrri spurningunni snérust um að með óhlutbundinni kosningu væri hægt að komast hjá flokkadráttum og sundrunu með því að kosið er um einstaklinga en ekki flokka. Gallar þessa kerfis lúta frekar að minni kjörsókn, sem er ekki í samræmi við niðurstöður rannsóknar Arnars Þórs Jóhannsson (2020) og þess að óljóst væri oft á tíðum fyrir hvað frambjóðendur standa og hver stefna þeirra væri í einstökum málaflokkum. Það að geta kosið einstaklinga en ekki flokka kemur þó ekki í veg fyrir sundrunu en ýmis hitamál í sveitarfélögunum geta valdið því að sveitastjórnarfulltrúar og íbúar skiptast í tvær andstæðar fylkingar en þá eru það frekar málefnið sem ráða skoðunum fólks heldur en flokkslínur.

Þessu tengt var umræðan um kosningabaráttu og notkun svokallaðra „lyfseðla“ í kosningum þar sem óbundin kosning fer fram. Það er alfarið í höndum einstaklinganna sem áhuga hafa á að bjóða sig fram hvort og þá hvernig þeir kynna sig fyrir kjósendum. Þá er það einnig hverju sveitarfélagi í sjálfsveld sett hvort haldnir sé kosningafundir þar sem fólk getur kynnt sig. Þó svo að viðmælendur segðu að með þessu kosningafyrirkomulagi væri hægt að komast hjá flokkadráttum þá kom í ljós að notkun „lyfseðla“ var þekkt fyrirbæri fyrir slíkar kosningar. Það virðist því vera ákveðin pólitík í gangi sem rekin er frekar á einstaklingsgrunni heldur en eftir flokkspólitískum línunum og má, í þessu sambandi, líkja óbundnum kosningum

við prófkjör stjórn mála flokkanna sem eru að velja einstaklinga á lista. Þar eru slíkir listar vel þekktir (Arnar Þór Jóhannesson, 2020).

Niðurstöður er varða seinni rannsóknasurninguna benda til að sveitarstjórnarfulltrúar sem kosnir eru með óbundnu kosningafyrirkomulagi eru ekki pólitískir í afstöðu sinni eða ákvarðanatöku heldur stýra samfélagslegar áherslur mestu. Þessi niðurstaða bendir til þess að eigin sannfæring sé ráðandi og að hugmyndafræði og stefna þeirra stjórn mála flokka sem þeir eru skráðir í hafi ekki áhrif á afstöðu og ákvarðanatöku þeirra. Sveitarstjórnarpólitík er því annars eðlis en landsmálapólitíkin og hægt er að segja að sú áhersla sem sveitarstjórnarlögin (138/2011) setja um aukna þátttöku íbúa við ákvarðanatöku og að samráð skuli haft við þá um ýmis málefni sveitarfélagsins virðast hafa tekið flokkspólitíkina út úr þessum sveitarfélögum, þar sem nálgæð sveitarstjórnarfulltrúa við íbúa er meiri en í landsmálunum og aðgengi íbúa að þeim er meiri. Þess vegna verða yfirleitt ekki til meiri- eða minnihlutar þar sem fulltrúar ástunda rökræðulýðræði, bæði innan sinna raða og við íbúa og leitast við að ná farsælli lendingu í málefnum sem íbúar geti sætt sig við.

Eitt atriði sem tengist ofangreindri umfjöllun er starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa en bæði þessi rannsókn og aðrar rannsóknir sýna að það hefur breyst og umfang þess orðið meira en áður var. Samt sem áður er starf sveitarstjórnarfulltrúans í minni sveitarfélögum einungis hlutastarf og yfirleitt eru þeir í fullri vinnu annars staðar. Leiða má að því líkum að einmitt þessi áhersla á að sveitarfélög skuli leitast eftir þátttöku íbúa og hafa samráð við þá geri umfangið meira. Það getur einnig skýrt hvers vegna nýliðun í sveitarstjórnnum er mikil og hefur aukist, sérstaklega í minni sveitarfélögum eins og þeim þar sem óbundin kosning fer fram (Eva Marín Hlynsdóttir, 2017). Fólk endist ekki lengi þar sem álag og áreiti er mikið og ætlast er til að það sé alltaf hægt að ná í það hvernær sem er. Þetta mun ekki breytast og mögulega á hlutfallið eftir að hækka nema að gripið verði til einhverra aðgerða, s.s að hækka laun sveitarstjórnarfulltrúa og auka starfshlutfall, þannig að það sé viðurkennt að þetta sé alvöru starf en ekki eitthvað sem hægt sé að sinna í frítímanum. Einhvern veginn virðist það vera svo að það sé viðkvæmt mál fyrir sveitarstjórnarfulltrúa að hækka launin sín því íbúar eru oft mjög gagnrýnir á slíkt auk þess sem fjölmiðlar taka oft slíkt mál upp (Ólafur Arnarson, 2022). Mögulega má rekja það til þess að hinn almenni íbúi gerir sér ekki alltaf grein fyrir því í hverju starfið felst og telur jafnvel ekki að greiða þurfi eitthvað sérstaklega fyrir það; þetta er jú skylda sem þeir sem bjóða sig fram í og eru að uppfylla.

Umræðan um breytt starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa og tíða nýliðun sveitarstjórnarfulltrúa sýnir að erfiðara virðist ganga að fá fólk til að bjóða sig fram til setu í sveitarstjórn. Þar sem bundin hlutfallskosning fer fram eftir framboðslistum eru það einungis þeir sem áhuga hafa á setu í sveitarstjórn sem þar sitja. Hins vegar eru allir íbúar í sveitarfélagi þar sem óbundin kosning fer fram í kjöri hvort sem þeir hafa lýst yfir áhuga á að sitja í sveitarstjórn eða ekki. Þeir hafa því ekki sama valið og hinir. Skýrt er kveðið á í lögum (kosningalög 112/2021) að það sé skylda þeirra sem ná kjöri eftir óbundnu kosningafyrirkomulagi að taka sæti í sveitarstjórn. Þetta er eins konar þegnskylduvinna sem þessum aðilum ber að sinna, hvort sem þeim líkar betur eða verr. Er mögulegt að þetta „þvingunarúrræði“ sé brot á mannréttindum viðkomandi, þ.e. að vilji viðkomandi sé að engu hafður. Ljóst var hjá viðmælendum að þeir litu ekki á málið út frá þessu sjónarhorni heldur út frá þegnskyldunni. Á meðan slíkt sjónarhorn er ríkjandi mun áfram vera hægt að manna sveitarstjórnir eftir óbundnu kosningafyrirkomulagi. Möguleiki er á að innan ekki langs tíma muni reyna á þetta ákvæði í lögum vegna þess að rannsóknir sýna mikla nýliðun sveitarstjórnarfulltrúa, aukið umfangi í störfum sveitarstjórnarfulltrúa og meira aðgengi kjósenda að þeim, þannig að þegnskylduhugsunin gæti vikið fyrir hugsuninni um vilja einstaklingsins.

Annað atriði sem vert er að fjalla um er sameining sveitarfélaga en eins og kom fram hér að framan fækkaði sveitarfélögum þar sem óbundin kosning fór fram um þrjú frá kosningunum 2018 og 2022. Spurningin er hvort að þessum sveitarfélögum fari fækkandi í framtíðinni og svarið við þeirri spurningu er að það sé mjög líklegt. Ástæðan fyrir því að mörg minni sveitarfélög eru orðin jákvæðari en áður fyrir sameiningu er að í mörgum sameinuðum sveitarfélögum hafa jafnframt verið kosnar heimastjórnir sem hafa það að markmiði að gæta hagsmuna síns samfélags og tryggja aðkomu íbúa þess að ákvarðanatöku (Mbl.is, 2020). Með þessu er tryggt að allir íbúar sameinaðs sveitarfélags sitji við sama borð og hafi sama aðgang að ákvarðanatöku, komið er í veg fyrir að stærsta samfélagið valti ekki yfir þau minni og að rödd þeirra heyrist til jafns við þau stóru. Það gætu verið líkur á því að innan einhverra ára heyri óbundnar hlutfallskosningar sögunni til, því slíkt kosningafyrirkomulag er einkennandi fyrir lítil sveitarfélög og með fleiri sameiningum fækkar slíkum sveitarfélögum.

Reynsla, skoðanir og upplifanir sveitarstjórnarfulltrúa á Íslandi sem kosnir eru óbundinni hlutfallskosningu hafa ekki ratað inn á borð fræðimanna sem rannsóknarefni en eru þó verðug

til rannsókna. Eðli málsins samkvæmt eru þeir sem hljóta kosningu eftir óbundnu kosningafyrirkomulagi í annarri stöðu en þeir sem hljóta kosningu af ákveðnum listum, þar sem kjósendur velja einstaklinga en ekki lista eða flokka. Þó svo að skýrt sé í lögum að allir skulu einungis vera bundnir af lögum og eigin sannfæringu í ákvarðanatöku eru þeir sem hljóta kosningu af lista eða flokki líka bundnir af þeirri pólitísku hugmyndafræði og stefnu sem flokkurinn stendur fyrir. Oft er því erfiðara fyrir þá aðila að standa á sinni sannfæringu gegn flokkshollustunni, sérstaklega þegar sveitarstjórnin skiptist í meiri- og minnihluta. Óbundið kosningafyrirkomulag gerir kjörnum fulltrúum frekar kleift að standa á sinni sannfæringu óháð flokkslínunum því samfélaglegar áherslur stýra afstöðu og ákvarðanatöku þessara kjörnu fulltrúa.

## Heimildaskrá

- Arnar Þór Jóhannesson. (2020). *Mönnun sveitarstjórna. Um mönnun sveitarstjórna í sveitarfélögum með óhlutbundna kosningu*. Skýrsla unnin fyrir RHA – Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri. Sótt í febrúar 2023 af [https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2020/monnun-sveitarstjorna\\_skýrsla.pdf](https://www.rha.is/static/files/Rannsoknir/2020/monnun-sveitarstjorna_skýrsla.pdf)
- Anna Guðrún Edvardsdóttir. (2016). *The interaction of the knowledge society and rural development in Iceland and Scotland*. Doktorsritgerð frá menntavísindasviði Háskóla Íslands, Reykjavík, Háskólaprent ehf.
- Amoros, R. (2022). *The state of global democracy in 2022*. Sótt í febrúar 2023 af: <https://www.visualcapitalist.com/mapped-the-state-of-global-democracy-2022>
- Berck, T. Tano, S., og Westerlund, O. (2016). Regional sorting of human capital: The choice of location among young adults in Sweden. *Regional Studies* 50(5), 756-770.
- Bergsteinn Sigurðsson. (2022). Dæmi um að fólk „lendi“ í stjórn gegn sínum vilja. Sótt í mars 2023 af: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-04-27-daemi-um-ad-folk-lendi-i-stjorn-gegn-sinum-vilja>
- Bjarnason, Th., og Thorlindsson, Th. (2006). Should I stay or should I go? Migration expectation among youth in Icelandic fishing and farming communities. *Journal of Rural Studies* 22, 290-300.
- Byggðastofnun. (2017). Brothættar byggðir – Verkefnalýsing. Sótt í mars 2023 af [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Brothaettar\\_byggdir/verklýsings/verkefnislysi-ng-brothaettra-byggda-utg.2.2-juni-2017.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Brothaettar_byggdir/verklýsings/verkefnislysi-ng-brothaettra-byggda-utg.2.2-juni-2017.pdf)
- Charmichael, T., og Cuningham, N. (2017). Theoretical data collection and data analysis with gerunds in constructivist grounded theory study. *The Electronic Journal of Business Research Methods* 15(2), 59-73.
- Edvardsdóttir, A. G. (2013). Place and space for women in a rural area in Iceland. *Education in the North* 20(Special issue), 73-89.
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2017). Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors. *Stjórnmal og stjórnsýsla* 2(13), 169-188
- Eva Marín Hlynsdóttir. (2018). Can tiny municipalities survive through extensive IMC arrangements? The case of Iceland. Í F. Teles and P. Swianiewicz (eds.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. DOI 10.1007/978-3-319-62819-6\_19
- Eva Marín Hlynsdóttir og Eva H. Önnudóttir. (2022). Where localism prevails. Í Gendźwill, A., Kjaer, U., og Steivers, K. (eds.) *Routledge Handbook of Local Elections and Voting in Europe*. Doi: 10.4324/9781003009672

- Eythórsson, G.T., Gløresen, E. og Karlsson, V. (2014). *West Nordic municipal structure. Challenges to local democracy, efficient service provision and adaptive capacity*. Skýrsla unnin með stuðningi Arctic Co-operation Programme 2012-2014. ISBN 978-9935-437-26-6. Sótt í febrúar 2023 af [https://ssv.is/Files/Skra\\_0071836.pdf](https://ssv.is/Files/Skra_0071836.pdf)
- Eythórsson, G. T. (2018). Bigger and stronger together: How Icelandic municipalities solve their lack of capacity and scale economy. Í Teles, F. og Swianicwicz, P (eds.) *Inter-Municipal cooperation in Europe, Governance and Public Management*. DOI 10.1007/978-3-319-62819-6\_11
- Eythórsson, G. T., Kettunen, P., Klausen, J. E. og Sandberg, S. (2018). Reasons for inter-municipal cooperation: A comparative analysis of Finland, Iceland and Norway. Í Teles, F og Swianiewich, P (eds.) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. DOI 10.1007/978-3-319-62819-6\_6
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis. Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík, Háskólaútgáfan
- Grétar Þór Eypórsson. (2012). Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir. *Stjórnmal og stjórnsýsla* 2(8), 431-450.
- Hagstofa Íslands. (2023-a). Íbúafjöldi árið 2022. Sótt í mars 2023 af [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar\\_mannfjoldi\\_2\\_byggdir\\_sveitarfelog/MAN02001.px/table/tableViewLayout1/?rxid=7e0b06ae-ff62-469c-9d99-d9a9134487ce](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar_mannfjoldi_2_byggdir_sveitarfelog/MAN02001.px/table/tableViewLayout1/?rxid=7e0b06ae-ff62-469c-9d99-d9a9134487ce)
- Hagstofa Íslands. (2023-b). Mannfjöldi í sveitarfélögum. Sótt í apríl 2023 af <https://www.hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/sveitarfelog-og-byggdakjarnar/>
- Innviðaráðuneytið. (2018). Sameiningar sveitarfélaga staðfestar. Sótt í apríl 2023 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/fleiri-rit/rit/2018/04/20/Sameiningar-sveitarfelaga-stadfestar/>
- Innviðaráðuneytið. (2020). Sameining fjögurra sveitarfélaga á Austurlandi staðfest. Sótt í apríl 2023 af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/02/14/Sameining-fjogurra-sveitarfelaga-a-Austurlandi-stadfest/>
- Innviðaráðuneytið. (2022). Yfirlit yfir lögmæt verkefni sveitarfélaga. Sótt í apríl 2023 af <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/L%c3%b6gm%c3%a6lt%20verkefni%20listi%20150720.pdf>
- Kosningalög nr. 112/2021.
- Kristján Már Unnarsson. (8. maí 2018). Sveitarstjórnarmenn hætta í hrönnum eftir kjörtímabilið. *Vísir.is*. Sótt í apríl af <https://www.visir.is/g/20181699196d>
- Leibert, T. (2016). She leaves, he stays? Sex-selective migration in rural East-Germany. *Journal of Rural Studies* 43, 267-279.

- Lidström, A., Baldersheim, H., Copus, C., Hlynsdóttir, E. M., Kettunen, P. og Klimovský, D. (2016). Reforming local councils and the role of councillors: A comparative analysis of fifteen European Countries. Í Kuhlmann, S. og Bouckaert, G. (eds.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. DOI 10.1057/978-1-137-52548-2\_16.
- Mbl.is. (19. September, 2020). Kjósa sér sveitar- og heimastjórnir í dag. Sótt í apríl af <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2020/09/19/kjosa-ser-sveitar-og-heimastjorn-i-dag/>
- Ólafur Arnarson. (2022). Sjálftaka launa í sveitarstjórnnum er hneyksli. Hringbraut.is. Sótt í apríl af <https://www.hringbraut.is/frettir-pistlar/sjalftaka-launa-i-sveitarstjornum-er-hneyksli/>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2023). *Sameiningar sveitarfélaga*. Sótt í febrúar 2023 af: <https://www.samband.is/sveitarfelogin/#tab2>
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d.). *Sameiningar sveitarfélaga*. Sótt í febrúar 2023 af <https://www.samband.is/sveitarfelogin/#tab2>
- Samgöngu-og sveitarstjórnarráðuneytið. (2017). Staða og framtíð íslenskra sveitarfélaga. Sótt í mars 2023 af <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/28030/getfile.aspx%3fitemid%3dfba1f588-9e17-11e7-941d-005056bc4d74?sequence=1>
- Sigurður Árnasson. (2022). *Sveitastjórnarkosningar 2022 – fréttayfirlit*. Sótt í mars 2023 af: <https://kosningasaga.wordpress.com/sveitarstjornarkosningar/sveitarstjornarkosningar-2022-frettayfirlit/>
- Steiner, R., Kaiser, C. og Eythórsson, G. T. (2016). A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European Countries. Í Kuhlmann, S. og Bouckaert, G. (eds.) *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. [https://DOI 10.1057/978-1-137-52548-2\\_2](https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_2)
- Þórður Snær Júlíusson. (18. október, 2022). „Fullkomið ábyrgðarleysi“ af ríkinu að fylla ekki upp í fjármögnunargat sveitarfélaga. *Kjarninn*. Sótt í apríl af <https://kjarninn.is/frettir/fullkomid-abyrgdarleysi-af-rikinu-ad-fylla-ekki-upp-i-fjarmognunargat-sveitarfelaga/>
- Önnudóttir, E. H. (2016). Political parties and styles of representative. *Party Politics* 22(6), 732-745. <https://doi.org/10.1177/1354068814560934>
- Önnudóttir, E. H. (2021). Candidates' representation roles. Í Lieven De Winter, Rune Karlsen, Hermann Schmitt (eds.) *Parliamentary Candidates Between Voters and Parties. A Comparative Perspective*. Routledge. ISBN 9780367248512. <https://doi.org/10.4324/9780429284700>



