

— Minnisblað —

14. febrúar 2012

Endurskilgreining Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum

Jórunn Íris Sindradóttir
Ómar Harðarson



Hagstofa Íslands

Sími Telephone +(354) 528 1000

Bréfasími Fax +(354) 528 1099

© Hagstofa Íslands *Statistics Iceland* • Borgartúni 21a 150 Reykjavík Iceland

Öllum eru heimil afnot af ritinu. Vinsamlegast getið heimildar. *Please quote the source.*

Skýrsla þessi er unnin með styrk frá Evrópusambandinu. Efni hennar er þó eingöngu á ábyrgð Hagstofu Íslands og getur ekki undir neinum kringumstæðum talist endurspegla afstöðu Evrópusambandsins.

Samantekt

Í þessari skýrslu er rakin nauðsyn þess að endurskoða skilgreiningu Hagstofunnar á þéttbýlisstöðum. Núverandi skilgreining er frá árinu 1961 en byggist á viðmiðunum sem hafa gengið úr sér eða eru ekki lengur viðeigandi. Skilgreiningin vísar í lögsögumörk kaupstaða og kauptúnahreppa sem ekki eru lengur til. Þá er ákvæði í skilgreiningunni um að íbúar þéttbýlisstaðar skuli að $\frac{2}{3}$ hafa atvinnu af öðru en landbúnaði. Þessu hefur hins vegar ekki verið fylgt eftir undanfarin ár gagnvart neinum öðrum byggðakjarna en þeim í Þykkvabæ.

Í skýrslunni er rakið hvernig hnitsetning staðfanga hjá Þjóðskrá Íslands gefur möguleika á nýjum aðferðum við afmörkun þéttbýlisstaða.

Litið er á sögu þéttbýlisskilgreiningar Hagstofunnar, á skilgreiningar í nágrannalöndunum og alþjóðlegar skilgreiningar. Ræddar eru ýmsar leiðir til að skilgreina þéttbýli, en komist er að þeirri niðurstöðu að vænlegast sé að styðjast við reglugerð Evrópusambandsins um manntöl, en sú skilgreining sameinar fleiri en eina nálgun og hefur auk þess þann kost að valda sem minnstri röskun í mælingum á þéttbýlispróun og tryggja alþjóðlega samanburðarhæfni íslenskra talna um þéttbýlisstaði.

Ný skilgreining þéttbýlisstaða hljóðar svo:

Þéttbýlisstaður (e. *locality*) er samfelld byggt svæði sem hefur að lágmarki 200 íbúa og:

- a. skýrt gatnakerfi; eða
- b. heiti; eða
- c. að hámarki 200 metra á milli húsa. Þó geta þar verið undantekningar sökum iðnaðar- og atvinnusvæða, útivistarsvæða, brúaðra áa, bílastæða og annarra samgöngu-mannvirkja, kirkjugarða, hættusvæða vegna náttúruváar o.s.frv.

Þéttbýlisstaður afmarkast af 250 metra helgunarsvæði út frá ystu mannvirkjum hans. Þéttbýlisstaðir sem þá skarast eða liggja saman og eru vegtengdir teljast vera samliggjandi. Afmörkun þéttbýlisstaða er óháð sveitarfélagamörkum.

Byggðakjarnar eru skilgreindir með sama hætti, en afmarkast af sveitarfélagamörkum og ekki eru gerðar kröfur um lágmarksfjölda íbúa. Hagstofan mun hins vegar ekki birta tölur fyrir minni byggðakjarna en 50 manna, nema þeir hafi náð því marki einhvern tímann á því árabili sem útgefnar tölur ná til.

Byggðakjarnar með færri en 200 íbúa teljast því ekki til þéttbýlis, enda er þéttbýli eftir sem áður miðað við 200 íbúa eða fleiri.

Efnisyfirlit

Samantekt	2
Formáli	6
1 Inngangur	7
2 Sögulegt yfirlit	8
3 Skilgreiningar á þéttbýli í íslenskum lögum og reglugerðum	10
3.1 Tilvísanir í skilgreiningu Hagstofu Íslands.....	10
3.2 Önnur lög og reglugerðir.....	10
3.3 Óljós skilgreining þéttbýlis innan laga og reglugerða.....	11
3.4 Samræmingar þörf á skilgreiningum stjórnáráðs.....	11
4 Skilgreiningar í nágrannalöndum og alþjóðlegar skilgreiningar	12
4.1 Hagstofa Noregs.....	12
4.2 Hagstofa Svíþjóðar	12
4.3 Hagstofa Danmerkur.....	13
4.4 Hagstofa Sameinuðu þjóðanna.....	13
4.5 Hagstofa Evrópusambandsins.....	13
5 Ástæður endurskilgreiningar	14
5.1 Gögn.....	14
6 Leiðir til endurskilgreiningar	16
6.1 200 metra reglan.....	16
6.1.1 Aðferð og helstu niðurstöður	16
6.1.2 Helstu kostir 200 metra reglunnar	17
6.1.3 Helstu gallar 200 metra reglunnar	17
6.1.4 Mögulegar lausnir	17
6.2 Reitaaðferð	17
6.2.1 Niðurstöður fyrir 250×250 metra reiti	18
6.2.2 Helstu kostir reitaaðferðarinnar.....	20
6.2.3 Helstu gallar reitaaðferðarinnar	20
6.2.4 Mögulegar lausnir og frekari nýting	21
6.3 Notkun loftmynda.....	21
6.3.1 Helstu kostir við notkun loftmynda.....	21
6.3.2 Helstu ókostir við notkun loftmynda.....	21
6.4 Skipulagt þéttbýli	22
6.4.1 Helstu kostir við notkun skipulagðs þéttbýlis.....	22
6.4.2 Helstu gallar við notkun skipulagðs þéttbýlis.....	22
6.5 Manntalsreglugerð.....	23
6.5.1 Þrjú viðmið manntalsreglugerðar.....	23
6.5.2 Helstu kostir viðmiða manntalsreglugerðar	24
6.5.3 Helstu gallar viðmiða manntalsreglugerðar	24
6.6 Umræða og samantekt	24
7 Ný skilgreining	26
7.1 Ný skilgreining Hagstofu Íslands	26
7.1.1 Ný skilgreining á þéttbýlisstöðum	26
7.1.2 Ný skilgreining á byggðakjörnum	26
7.2 Afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða	26

7.3	Viðhald og rekstur	27
7.4	Áhrif nýrrar skilgreiningar á tímaraðir	27
7.4.1	Nýir byggðakjarnar	28
7.4.2	Breytingar á mannfjölda í þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum	28
7.4.3	Breytingar á mannfjölda í dreifbýli.....	31
8	Lokaorð	32
	Viðauki — Byggðarstig	33
	Heimildir.....	34

Töfluyfirlit

Tafla 1.	Fjöldi núverandi skilgreindra og „nýrra“ byggðakjarna (250×250 m)	18
Tafla 2.	Íbúafjöldi „nýrra“ byggðakjarna (250×250 m)	19
Tafla 3.	Íbúafjöldi í þéttasta 250×250 metra reit hvers byggðakjarna eða klasa	19
Tafla 4.	Fjöldi reita „nýrra“ byggðakjarna eftir íbúafjölda (250×250 m)	20
Tafla 5.	Breytingar á mannfjölda þéttbýlisstaða eða byggðakjarna 17. nóvember 2011	29

Formáli

Hagstofa Íslands skipaði vinnuhóp um endurskoðun skilgreiningar sinnar á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum í desember 2010. Endurskoðuninni var ætlað að taka til þéttbýlisstaða og byggðakjarna vegna þarfa hagskýrslugerðar og mannfjöldaskýrslna. Endurskoðunin tekur ekki til skilgreiningar þéttbýlis samkvæmt ýmsum stjórnsýslulögum, s.s. skipulagslaga. Ný skilgreining tekur gildi með útgáfu mannfjöldatalna 1. janúar 2012.

Starfshópurinn var skipaður Ómari Harðarsyni og Brynjólfi Sigurjónssyni, en að beiðni Hagstofunnar skipaði Þjóðskrá Íslands Örn Ingvarsson í hópinn. Hópurinn fundaði nokkrum sinnum þann vetur. Í október 2011 boðaði Hagstofan til útvíkkaðs samráðs og óskaði eftir tilnefningum Landmælinga Íslands og Skipulagsstofnunar. Hópin skipuðu Eydís Líndal Finnbogadóttir og Steinunn Elva Gunnarsdóttir frá Landmælingum Íslands, Hafdís Hafliðadóttir og Guðrún Halla Gunnarsdóttir frá Skipulagsstofnun og Ingi Þór Finnsson og Tryggvi Már Ingvarsson frá Þjóðskrá Íslands auk Ómars S. Harðarsonar og Jórunnar Írisar Sindradóttur frá Hagstofu Íslands. Hópurinn lauk störfum í desember 2011 og eru meðlimum hans færðar bestu þakkir fyrir framlagið.

Hagstofu Íslands í janúar 2012

Ólafur Hjálmarsson, hagstofustjóri

1 Inngangur

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir nýrri skilgreiningu Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum í stað skilgreiningar sem gilt hefur frá árinu 1961. Ástæður að baki endurskoðuninni eru dregnar fram, en þær eru helstar forsendur sem fallnar eru úr gildi, ófullkomnar vinnureglur, auk nýrra og betri gagna.

Skýrslan hefst á samantekt þar sem gefið er sögulegt yfirlit yfir skilgreiningar Hagstofunnar á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum. Þá er fjallað um núgildandi skilgreiningar á þéttbýli og fimm mismunandi leiðir að endurskilgreiningu reifaðar. Lagt er til að manntalsreglugerð ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009 verði fylgt við endurskilgreininguna. Að lokum er fjallað um áhrif nýrrar skilgreiningar.

2 Sögulegt yfirlit

Hagstofan hefur frá stofnun birt yfirlit yfir mannfjöldann eftir byggðarstigi. Á árabílinu 1911–1920 var þessi flokkun einföld. Skipt var eftir kaupstöðum og sýslum.

Í mannfjöldaskýrslum Hagstofunnar frá 1921 að telja var þessi einfalda skipting útvíkkuð þannig að auk kaupstaðanna voru taldir með kauptúnahreppar þar sem bjuggu 300 manns eða fleiri. Mörkin munu hafa verið ákveðin með hliðsjón af sveitarstjórnarlögum frá 1905 sem kváðu svo á að kauptún með 300 íbúa og fleiri gæti gerst sérstakt sveitarfélag.¹ Þessi skilgreining gildi til 1960. Um kaupstaði gildi að allir íbúar innan marka sveitarfélagsins töldust til þéttbýlisstaðarins, þó svo að einhverjir væru í reynd búsettir í dreifbýli. Sama máli gegndi um kauptúnahreppa ef færri en 10% íbúanna töldust búa í dreifbýli.

Frá og með árinu 1961 var þéttbýlisskilgreiningu Hagstofunnar breytt og þá til samræmis við staðlaða flokkun frá hagstofu Sameinuðu þjóðanna og skilgreiningar hagstofa á Norðurlöndunum. Ný þéttbýlismörk voru miðuð við 200 íbúa eða fleiri, auk þess sem þéttbýlisstaðir voru skilgreindir nánar. Í mannfjöldaskýrslum árin 1961–70 er gerð grein fyrir skilgreiningunni með eftirfarandi hætti:²

[F]ylgt [er] sameiginlegri skýrgreiningu, sem hagstofur Norðurlanda nota, en hún miðast við reglur hagstofu Sameinuðu þjóðanna.

Í stað tvískiptingar mannfjöldans er notuð margskipting hans í byggðarstig, þ.e. flokkun eftir íbúatölu staðar. Þar sem þörf er samdráttar þessarar skiptingar, teljast staðir með 200 íbúa eða fleiri til þéttbýlis, en fámennari staðir til strjálbýlis.

Þéttbýlisstaður í þessum skilningi er húsabyrping, þar sem er ekki lengra á milli húsa, en 200 metrar, íbúar eru ekki færri en 25 og a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutar þeirra eru taldir lifa af öðru en landbúnaði eða garðrækt. Þó teljast skólasetur, sjúkrahús og embættisetur í sveitahreppum til strjálbýlis, ef þar búa færri en 100 manns.

Hagstofan hefur vikið frá þessari skýrgreiningu á eftirfarandi hátt:

1. Allir íbúar kaupstaða teljast til þéttbýlis þar, enda þótt nokkurt strjálbýli sé innan marka sumra þeirra, t.d. Ólafsfjarðar og Akureyrar.
2. Í hreppum teljast allir íbúar til þéttbýlis, ef íbúatala strjálbýlis samkvæmt almennu skýrgreiningunni yrði innan við 10% af íbúatölu hreppsins. Ef fleiri en einn þéttbýlisstaður er í slíkum hreppi, telst strjálbýlið til þess staðar sem það er nær. Þessi regla hefur nokkur áhrif til hækkunar íbúatölu þéttbýlis á allmörgum stöðum, og þá einkum í mannmörgum hreppum, svo sem Bolungarvík og Dalvík.

Við birtingu talna í Hagtíðindum var þó þegar skilið á milli þéttbýlisstaða með fleiri eða færri en 50 íbúa. Gerð var grein fyrir fjölda þéttbýlisstaða með færri en 50 íbúa fyrstu árin, en frá árinu 1963 var þeirra í engu getið en taldir með „minni kauptún[um] og dreifbýli“. Frá og með Hagtíðindum 1978 var sleppt að minnast á smærri kauptún, en flokkurinn einvörðungu nefndur „strjálbýli“.

Í Hagtíðindum 1978 var bætt við þremur kauptúnum, Hvanneyri, Flúðum og Laugarási sem náð höfðu 50 íbúa marki, en tekið fram að nokkrum þorpum væri sleppt: Reykholti í Borgarfirði, Kristnesi, Eiðum, Skógum og Reykholti í Biskupstungum. Öll hafa þessi þorp væntanlega fallið

¹ Hagstofa Íslands (1975).

² Hagstofa Íslands (1975).

að undantekningarreglunni að ekki skuli telja landbúnaðar- eða garðræktarþorp, sjúkrahúsbyggðir eða skólasetur. Í mannfjöldaskýrslum fyrir árin 1971–80 er þessi undantekning þó felld niður og öll þorpin talin með. Þá er þéttbýlið í Þykkvabæ væntanlega eina landbúnaðarþorpið sem ekki er talið með þrátt fyrir að hafa náð tilskildum íbúafjölda og hefur verið svo síðan.

Um svipað leyti mun hafa verið tekið upp núverandi vinnulag um beitingu reglunnar um 25 eða 50 íbúa, en það hljóðar svo:

Í mannfjöldatölum Hagstofunnar er miðað við að upplýsa um íbúafjölda byggðakjarna þar sem íbúar eru 50 eða fleiri. Einnig er upplýst um íbúafjölda byggðakjarna með færri íbúa ef þeir hafa áður verið fleiri en 50 eða að það stefnir að því að þeir verði fleiri en 50. Ef íbúafjöldi fer niður fyrir 25 í nokkur ár er hætt að birta íbúatölur fyrir kjarnann.³

Árið 1980 var enn fremur felld niður reglan um að telja alla íbúa kaптúnahreppa til þéttbýlisstaðar þegar strjálbýli hefur farið niður fyrir 10% en hafði áður verið meira.⁴ Fyrri beiting reglunnar var þó látin haldast.

Hugtakið byggðakjarni kemur fyrst fram í Hagtíðindum frá árinu 1997, en fram að því var talað um einstaka staði í þéttbýli og strjálbýli. Skilgreiningin á byggðakjörnum sem enn er í gildi er þessi:

Byggðakjarni er byggð, þorp eða annað tilgreint svæði innan eins sveitarfélags með 50 íbúum eða fleirum þar sem íbúarnir búa í nágrenni hver við annan. Miðað er við að fjarlægð sé að hámarki 200 metrar milli húsa, en þó geta verið þar undantekningar sökum landfræðilegra aðstæðna, veghelgunarsvæða eða skipulagðra svæða milli íbúðarhúsa eða hverfa, s.s. atvinnusvæða eða útivistarsvæða. Þá er miðað við að $\frac{2}{3}$ íbúa hafi atvinnu af öðru en landbúnaði. Byggðakjarninn verður að hafa formlegt eða óformlegt heiti. Samfellt þéttbýli sem nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag er skipt í jafn marga byggðakjarna og sveitarfélögin eru.⁵

Mörk þéttbýlis og strjálbýlis eru sett við þéttbýlisstaði með 200 íbúa eða fleiri. Þéttbýlisstaður er skilgreindur á eftirfarandi hátt:

Með þéttbýlisstað er átt við einn eða fleiri samliggjandi byggðakjarna.⁶

³ Hagstofan (2011). Sjá auk þess Guðni Baldursson (1991, með síðari breytingum).

⁴ Guðni Baldursson (1991, með síðari breytingum).

⁵ Hagstofa Íslands (2011:1).

⁶ Hagstofa Íslands (2011:1).

3 Skilgreiningar á þéttbýli í íslenskum lögum og reglugerðum

Hér á eftir er fjallað um þær skilgreiningar á þéttbýli sem nú eru í gildi og koma fyrir í íslenskum lögum og reglugerðum. Fyrst verður fjallað um reglugerðir sem vísa beint eða óbeint til skilgreiningar Hagstofu Íslands, og því næst fjallað um skilgreiningar á þéttbýli í öðrum íslenskum lögum og reglugerðum. Í ljós kemur að töluvert ósamræmi innan stjórnvæðis er í því hvað átt er við þegar rætt er um þéttbýli.

3.1 Tilvísanir í skilgreiningu Hagstofu Íslands

Vísað er beint eða óbeint í skilgreiningar Hagstofu Íslands á þéttbýli í tveimur íslenskum reglugerðum. Í 13. gr. *reglugerðar um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010* er kveðið á um að íbúatengd framlög skuli byggjast á upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Síðar í sömu grein er fjallað um greiðslur sem byggjast á tölulegum upplýsingum um hlutfall þéttbýlis og dreifbýlis innan sveitarfélags. Ekki er tilgreint hvernig þéttbýli eða dreifbýli skuli skilgreint, og verður ekki séð af reglugerðinni að sérstaklega sé átt við skilgreiningu Hagstofunnar.

Í *raforkulögum nr. 65/2003* er vísað til marka dreifbýlis og þéttbýlis, og í 25. gr. sömu laga kveðið á um nánari skilgreiningu dreifbýlis í reglugerð. Hana má finna í *reglugerð um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005*, þar sem vísað er beint til skilgreiningar Hagstofu Íslands. Þar kemur eftirfarandi fram:

Dreifbýlissvæði ... eru:

1. Svæði sem eru skilgreind sem strjálbýli samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands, auk húsa utan gatna á svæðum sem sýnd eru á sveitarfélagsuppdrætti aðalskipulags.
2. Staðir þar sem færri en 200 manns búa og njóta ekki tengingar við flutningskerfi eða stofnkerfi ...

Af þessu sést að skilgreining Hagstofunnar er aðeins hluti dreifbýlisskilgreiningar raforkureglugerðarinnar. Auk húsa og þyrpinga utan þéttbýlis skal einnig telja stök hús (þ.e. hús utan gatnakerfis), sem ekki teljast til hinna eiginlegu þéttbýlisstaða. Hér er augljóslega reynt að vinna gegn þeim þætti í skilgreiningu Hagstofunnar að telja alla íbúa kaupstaða til þéttbýlisstaða og alla íbúa kaupstaða þó svo að allt að 10% þeirra búi í dreifbýli.

3.2 Önnur lög og reglugerðir

Hér má fyrst nefna eftirfarandi skilgreiningu *skipulagslaga nr. 123/2010*:

Þéttbýli: Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.

Vísað er til þessarar skilgreiningar m.a. í *lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna nr. 9/2009*, *lögum um gatnagerðargjöld nr. 153/2006*, *vegalögum nr. 800/2007* og *jarðalögum nr. 81/2004*.

Í öðrum lögum og reglugerðum er skilgreiningin annars eðlis. Í *reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003* er þéttbýli skilgreint sem svæði með minnst 50 íbúum og að hámarki 50 metrum á milli húsa. Í *reglugerð um fráveitur og skólþ nr. 798/1999* er þéttbýlissvæði skilgreint sem „svæði þar sem þéttbýli er nægilegt og/eða atvinnustarfsemi nægilega mikil til að hægt sé að safna og veita skólþi til hreinsistöðva eða til staða þar sem það er endanlega losað“.

Hér má einnig nefna að ekki aðeins er orðalag skilgreininganna ólíkt, heldur einnig íbúafjölda- viðmið sem í þeim eru sett. Í *skipulagsreglugerð nr. 400/1998* er miðað við minnst 50 íbúa í

þéttbýli, sama viðmið er sett í *reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003*. Í *vegalögum nr. 80/2007* er miðað við þéttbýlisstaði með u.þ.b. 100 íbúa eða fleiri. Mörk þéttbýlis og dreifbýlis eru sett við 200 íbúa í skilgreiningu Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum,⁷ hið sama gildir í *reglugerð um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005*. Í *reglugerð um úthlutun byggðakvóta fyrir fiskveiðidárið 2010/2011 nr. 78/2010* eru minni byggðarlög sögð vera þau sem hafa færri en 1.500 íbúa.

3.3 Óljós skilgreining þéttbýlis innan laga og reglugerða

Í enn öðrum tilvikum er ekki skýrt kveðið á um skilgreiningu þéttbýlis. Í 1. gr. *laga um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004* er tekið fram að sveitarfélögum sé skylt að starfrækja vatnsveitu í þéttbýli, en hugtakið þéttbýli er hvorki skýrt nánar í lögnum sjálfum né í *reglugerð um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 401/2005*. Þá má nefna *lög um bæjanöfn o.fl. nr. 35/1953*, þar sem fram kemur að sveitarstjórnnum er ætlað að sækja um lögfest nafn á þéttbýli sem hefur myndast. Ekki er skilgreint nánar í lögnum hvaða byggðir teljast til þéttbýlis og hvaða byggðir ekki.

3.4 Samræmingar þörf á skilgreiningum stjórnsýslunnar

Af ofangreindri upptalningu sést að þéttbýli sem stjórnsýslulegt hugtak er aðlagað að þörfum hverrar stofnunar eða stjórnsýsluverkefnis fyrir sig. Það er að mörgu leyti æskilegt að hugtakið þéttbýli eigi sér eina ákveðna skilgreiningu sem hægt er að vísa í og tengja við í mismunandi samhengi. Slíkt myndi auka samræmi á milli hinna ýmsu stjórnsýsluverkefna og gera auðveldar að safna tölfræðilegum upplýsingum um sambærileg svæði. Það getur hins vegar verið torsótt að ná fullkomnu samræmi, enda eru þarfir mismunandi og skilgreiningarnar lagaðar að því. Samræmd skilgreining innan íslenskrar stjórnsýslu mun auk þess ekki endilega hafa áhrif á skilgreiningar Hagstofu, sem einnig þarf að huga að því að skilgreiningar hennar séu samanburðarhæfar á alþjóðavettvangi.

⁷ Hagstofa Íslands (2010:2).

4 Skilgreiningar í nágrannalöndum og alþjóðlegar skilgreiningar

4.1 Hagstofa Noregs

Hjá norsku hagstofunni er þéttbýlisstaður skilgreindur svo:⁸

Þéttbýlisstaður (n. *tettsted*) er samfelld byggt svæði með að lágmarki 200 íbúa og hámarksfjarlægð á milli húsa að jafnaði 50 metrar. Fjarlægðin á milli húsa má þó fara yfir 50 metra þegar um er að ræða svæði sem ekki skal byggja á eða eru óbyggileg. Slík svæði eru t.d. almenningsgarðar, íþróttasvæði, iðnaðarsvæði og aðstaður í umhverfinu líkt og ár eða ræktarlönd. Húsaþyrpingar innan áhrifasvæðis þéttbýlisstaðarins skulu teljast til hans ef fjarlægð þeirra frá miðbænum fer ekki yfir 400 metra. Slíkar húsaþyrpingar teljast þá til tungla (n. *satellit*) þéttbýlisstaðarins.

Þéttbýlisstaðir eru landfræðileg svæði með breytilegri afmörkun, og fjöldi þéttbýlisstaða og afmörkun þeirra breytist í samræmi við byggingarframkvæmdir og mannfjöldapróun.

Afmörkun þéttbýlisstaða er óháð sveitarfélagamörkum.

Mannfjöldi er skipt eftir byggðarstigi, þ.e. þéttbýli eða dreifbýli. Þéttbýli eru þau svæði sem teljast vera þéttbýlisstaðir, og dreifbýli eru öll svæði utan þeirra.

4.2 Hagstofa Svíþjóðar

Eftirfarandi er skilgreining sænsku hagstofunnar á hugtakinu þéttbýlisstaður:⁹

Þéttbýlisstaður (s. *tätbebyggt område*) er húsaþyrping með minnst 200 íbúum, þar sem fjarlægð á milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Undantekningar eru húsaþyrpingar sem tilheyra áhrifasvæðum stærri staða. Í öðrum tilvikum skal hámarksfjarlægð á milli húsa vera undir 200 metrum, t.d. innan smærri byggðakjarna án eiginlegs miðbæjar og í þeim tilvikum þar sem mörkin á milli þéttbýlis og strjálbýlis eru óljós, m.ö.o. þegar um er að ræða „þéttbyggt“ strjálbýli.

Við afmörkun þéttbýlisstaðar telst annað húsnæði en íbúðarhúsnæði, s.s. atvinnuhúsnæði, einnig til hans. Þó telst húsnæði í tengslum við landbúnað ekki til þéttbýlisstaðar, svo framarlega sem það er ekki sambyggt íbúðarhúsnæðinu. Frístundabyggðir teljast ekki til þéttbýlisstaða, nema að minnsta kosti helmingur íbúa hafi þar fasta búsetu. Stofnanir sem staðsettar eru utan þéttbýlis, teljast sem þéttbýlisstaður ef íbúafjöldi án starfsmanna er minnst 200.

Ákveðnir landnotkunarflokkar skulu ekki teljast brjóta upp samfellu í byggðu svæði, heldur teljast til undantekninga frá 200 metra hámarksfjarlægð á milli húsa. Þetta gildir um land nýtt í almannapágu, s.s. vegi, bílastæði, almenningsgarða, íþróttasvæði, kirkjugarða, lagersvæði, járnbrautarlínur og hafnarsvæði. Afmörkun þéttbýlis og strjálbýlis er óháð sveitarfélagamörkum.

Árið 2010 var sett aukaviðmið um afmörkun sænskra þéttbýlisstaða.¹⁰ Það tekur til þéttra byggða með hátt hlutfall af frístundahúsum, og tilvistar vinnustaða innan þeirra. Viðmiðið segir að slíkar byggðir skuli teljast sem þéttbýlisstaðir ef mannfjöldi þeirra að degi til er stærri en 10 prósent af mannfjölda að nóttu til.

⁸ Statistisk sentralbyrå (2011), eigin þýðing.

⁹ Statistiska centralbyrån (2011), eigin þýðing.

¹⁰ Statistiska centralbyrån (2011).

4.3 Hagstofa Danmerkur

Danska hagstofan skilgreinir þéttbýlisstað á eftirfarandi hátt:¹¹

Þéttbýlisstaður (d. *byområde*) er skilgreindur sem samfelld íbúabyggð með minnst 200 íbúa. Með samfelldri byggð er átt við að hámarksfjarlægð milli húsa sé 200 metrar, en þó geta þar verið undantekningar vegna lands nýtt í almannaþágu.

4.4 Hagstofa Sameinuðu þjóðanna

Í leiðbeiningum frá hagstofu Sameinuðu þjóðanna er þéttbýlisstaður (e. *locality*) skilgreindur svo:¹²

2.78 Í manntali ætti að skilgreina þéttbýlisstað (e. *locality*) sem afmarkaða íbúabyggð, þar sem íbúðarhúsin eru í grennd hvert við annað og staðurinn ber eigið nafn. Til þéttbýlisstaðar teljast því fiskiþorp, námubúðir, búgarðar, bændabýli, kaupún, þorp, bæir, borgir og margs konar aðrir byggðarkjarnar sem fullnægja ofangreindri skilgreiningu.

4.5 Hagstofa Evrópusambandsins

Í manntalsreglugerð þings og ráðs Evrópusambandsins nr. 1201/2009 er þéttbýlisstaður skilgreindur á eftirfarandi máta:¹³

Þéttbýlisstaður (e. *locality*) er skilgreindur sem afmörkuð íbúabyggð, þ.e. svæði sem einkennist af íbúabyggð í húsum í grennd hvert við annað eða í sambyggðum húsum. Slíkar byggingar geta annað hvort:

- a) myndað samfelld byggt svæði með augljósu gatnakerfi; eða
- b) þó svo að þær séu ekki hluti af slíku byggðu svæði, myndað húsabyrpingu sem hefur sérstakt og ótvírætt heiti sem þyrpingin gengur undir í nágrenninu; eða
- c) þó svo að þær uppfylli hvorugt ofangreindra skilyrða, myndað húsabyrpingu þar sem ekkert húsanna er lengra frá því næsta en 200 metrar.

Við framkvæmd þessarar skilgreiningar skal líta svo á að ákveðnir landnotkunarflokkar brjóti ekki upp samfellu í byggðu svæði. Þessir flokkar taka til: lðnaðar- og verslunarbygginga og athafnasvæða þeim tengdum, almenningsgarða, leikvalla og garða, knattspyrnuvalla og annarra íþróttasvæða, brúaðra áa, járnbrauta, skipaskurða, bílastæða og annarra samgöngumannvirkja, kirkjugarða og grafreita.

¹¹ Danmarks Statistik (2011), eigin þýðing.

¹² United Nations (2008, s. 123), eigin þýðing.

¹³ Commission Regulation (EC) No. 1201/2009, eigin þýðing.

5 Ástæður endurskilgreiningar

Tímabært er orðið að endurskoða skilgreiningu Hagstofu Íslands á byggðakjörnum og þéttbýlisstöðum. Núverandi skilgreining fellur nokkuð vel að alþjóðlegum skilgreiningum, en hún byggist á forsendum sem eru fyrir löngu fallnar úr gildi.

Þær forsendur eru stjórnsýslumörk sem eru úrelt, þ.e. skipting sveitarfélaga í kaupstaði, kaupstaðahreppa og sveitahreppa. Samkvæmt skilgreiningunni er allt landsvæði kaupstaða talið til þéttbýlis, enda þótt nokkurt strjálbýli sé innan einhverra þeirra. Þar að auki er allt landsvæði kaптúnahreppa, þar sem íbúar í þéttbýliskjarna hreppsins eru meira en 90% íbúa, talið til þéttbýlis. Þó var þeirri reglu ekki fylgt við afmörkun nýrra þéttbýlisstaða eftir 1980.¹⁴

Frá sjöunda áratug síðustu aldar hefur Hagstofan nýtt upplýsingar úr húsaskrá Þjóðskrár til að flokka byggðakjarna og þéttbýlisstaði. Hvert húsheiti í húsaskránni er aðgreint með 12 stafa húsakóta, þar sem áttundi stafurinn hefur verið notaður til að greina á milli byggðakjarna. Með hrinu sameininga á sveitarfélögum í lok síðustu aldar og í upphafi þessarar, ásamt uppvexti nýrra byggðakjarna, hefur þetta kerfi þó riðlast auk þess sem ekki hafa verið til tæki til að sannreyna hvort áttundi stafurinn vísi einhlítt á tiltekinn byggðakjarna.¹⁵

Loks er skilyrði í skilgreiningunni að a.m.k. $\frac{2}{3}$ íbúa í þéttbýli hafi atvinnu af öðru en landbúnaði. Þess hefur þó ekki alltaf verið gætt við afmörkun byggðakjarna að framfylgja landbúnaðarreglunni af einurð, en þéttbýlið í Þykkvabæ er í raun eini byggðakjarninn sem í dag er ekki skilgreindur sem slíkur vegna þessa ákvæðis. Að auki á skilyrðið tæpast við lengur þar sem margir sem búa í dreifbýli stunda ekki endilega búskap, og aðrir búa í þéttbýli en vinna á búum sem eru meira í ætt við verksmiðjur en hefðbundinn búskap.

Þess fyrir utan er skilgreiningin og vinnureglur að mörgu öðru leyti ófullkomnar. Nýir þéttbýlisstaðir hafa myndast og aðrir hafa horfið. Þétt byggð hefur myndast utan hinna eiginlegu þéttbýlisstaða og þéttbýli vaxið í kringum sveitabæi en þeir ekki fengið tilhlýðilega umbreytingu í þéttbýlisbústaði.

Við bætast fyrirhugaðar breytingar á skráningu heimilisfanga hjá Þjóðskrár Íslands frá og með ársbyrjun 2012. Skráningin mun byggjast á Staðfangaskrá Þjóðskrár.¹⁶ Húsaskránni verður viðhaldið áfram, og þar með húskótum, en óvíst er hversu lengi það ástand mun vara, né hvernig utanumhald um byggðakjarna verður viðhaldið.

Þá er manntal tekið í árslok 2011. Búseta eftir byggðarstigi er einn efnispátta þess og því knýjandi að reglur um afmörkun þéttbýlisstaða verði formfastari en áður hefur verið.

5.1 Gögn

Þar sem fyrirjáanlegt er að húskótar sem innihalda upplýsingar um þéttbýlisstaði verði lagðir af í næstu framtíð, þurfa að koma til önnur gögn og aðferðir við afmörkun þéttbýlisstaða og byggðakjarna.

¹⁴ Guðni Baldursson (1991, með síðari breytingum).

¹⁵ Við rannsóknir vegna þessarar skýrslu hefur t.d. komið í ljós að það sem skilgreint hefur verið sem Mosfellsdalur nær til allra húsa utan gatnakerfis í Mosfellsbæ en ekki einungis Mosfellsdals.

¹⁶ *Staðfang* (e. *access address*) hefur verið skilgreint sem lýsandi og rúmfræðilegar upplýsingar staðsetningu aðkomu, einkum mannvirki eða hluta þess, en einnig lóðar, útsýnisstaðar o.s.frv. Lýsandi upplýsingar eru t.a.m. póstnúmer, götuheiti og húsnúmer á meðan rúmfræðilegar upplýsingar geyma hnit staðfangs í samræmdu landshnitakerfi. *Staðfangaskrá* (e. *common address repository*) er safn allra samþykktara staðfanga á Íslandi sem finna má í Staðfangaskrá Þjóðskrár Íslands (Tryggvi Már Ingvarsson, 2008).

Við þróun Staðfangaskrár hefur verið lögð áhersla á að hnitsetja öll staðföng. Með tilkomu slíkra gagna verður afmörkun þéttbýlis mun nákvæmari, en auk afmörkunarinnar nýtast gögnin við framsetningu ýmis konar upplýsinga í reitakerfi. Þá mætti einnig nota loftmyndir og upplýsingar úr aðalskipulagi hvers sveitarfélags um skipulagt þéttbýli til afmörkunar. Loftmyndir má nálgast hjá Landmælingum Íslands og einkafyrirtækjum, s.s. Loftmyndum, en upplýsingar um skipulagt þéttbýli hjá sveitarfélögum. Þó þarf að taka fram að skipulagt þéttbýli hefur ekki verið skilgreint né komið yfir á stafrænt form nema að takmörkuðu leyti.

6 Leiðir til endurskilgreiningar

Vinnureglur við skráningu og afskráningu byggðakjarna hafa verið óformlegar fram til þessa. Í stuttu máli sagt benda sveitarfélög á tilkomu nýrra byggðakjarna og í framhaldinu breytir Þjóðskrá Íslands húsakótum viðkomandi heimilisfanga þar sem áttundi stafurinn vísar á hinn nýja byggðakjarna. Þessi breyting hefur ekki alltaf verið tilkynnt Hagstofu Íslands, en fá starfsmenn Hagstofu vitneskju um hinn nýja kjarna sannreyna þeir því næst hvort kjarninn uppfylli fjöldaskilyrði til að teljast sem byggðakjarni og komast í hagskýrslur.

Hér á eftir er fjallað um fimm mismunandi leiðir að nýju verklagi við skilgreiningu byggðakjarna og þéttbýlisstaða, og skýrt frá helstu kostum og göllum hverrar leiðar fyrir sig. Fyrst er gerð grein fyrir tveimur tilraunum til afmörkunar, sú fyrri byggist á 200 metra reglunni og sú síðari á reitaaðferðinni. Þá er fjallað um þrjár aðrar mögulegar leiðir til endurskilgreiningar.

6.1 200 metra reglan

Ein leið að nýju verklagi við skilgreiningu byggðakjarna er að byggja í meginatriðum á þeirri skilgreiningu sem nú er í gildi og nýta landfræðileg upplýsingakerfi við afmörkunina. Útfærsluna mætti kalla 200 metra regluna. Tryggvi Már Ingvarsson, deildarstjóri landupplýsingadeildar Þjóðskrár Íslands, vann tilraun til slíkrar afmörkunar í ársbyrjun 2010.

6.1.1 Aðferð og helstu niðurstöður

Tilraunin var unnin í tengslum við gerð staðfangaskrár en þar voru hnitsett heimilisföng úr fasteignaskrá tengd við þjóðskrá.¹⁷ Einungis var unnið með þau hnit þar sem a.m.k. einn einstaklingur var skráður til lögheimilis. Tekið var tillit til grunnflatar bygginga með þeirri fyrirframgefnu forsendu að ef dreginn væri hringur í kringum hvert hnit með 20 metra radius, féllu grunnfletir húsa í langflestum tilvikum innan hringsins.¹⁸ Utan við grunnflatarhringinn var síðan teiknaður 100 metra hringur. Ef hringir skarast er ljóst að fjarlægð milli tveggja húsa er innan þeirra 200 metra sem skilgreiningin á byggðakjörnum miðar við. Því voru allir þeir hringir sem sköruðust skilgreindir sem mögulegt þéttbýli. Ef fólksfjöldi innan mögulegs þéttbýlis var 50 íbúar eða fleiri, uppfyllti það skilyrðin sem núverandi skilgreining setur, og telst því til byggðakjarna.¹⁹

Niðurstöður þessarar tilraunar eru í stuttu máli þær að aðferðin fangar alla þá 98 byggðakjarna sem skilgreindir voru hinn 1. janúar 2010 hjá Hagstofu Íslands, nema Laugarbakka. Auk þess kemur þéttasti hluti Þykkvabæjar fram sem sérstakur byggðakjarni, sem hann myndi í raun teljast ef ekki væri fyrir þá reglu að $\frac{2}{3}$ íbúa byggðakjarna hafi atvinnu af öðru en landbúnaði.²⁰

Margir núverandi skilgreindir þéttbýlisstaðir eru með þessari aðferð brotnir upp í smærri einingar, nokkurs konar „eyjur“. Þannig kemur höfuðborgarsvæðið fram sem hátt upp í tuttugu aðskildar „eyjur“. Einnig verða hlutar smærri byggðakjarna að „eyjum“ aðskildum frá meginkjarna þéttbýlisins, dæmi um það er að finna í Hveragerði, á Flúðum og Ísafirði. Þá mynda húsaþyrpingar sem eru yfir fjarlægðarviðmiði og undir íbúafjöldaviðmiði nokkurs konar „hólma“ utan við byggðakjarnana sjálfa. Hér má nefna sem dæmi byggð í Hólminum við Suðurlandsveg utan Reykjavíkur.

¹⁷ Hluti sveitabæja hefur ekki verið hnitsettur, en þar er um lítinn hluta að ræða.

¹⁸ Önnur aðferð við þessa útreikninga væri að nota eiginlegt flatarmál stærstu hæðar í hverri byggingu fyrir sig, en slíkt strandar á gagnaskorti.

¹⁹ Tryggvi Már Ingvarsson, tölvupóstur ársbyrjun 2010.

²⁰ Önnur tilraun til afmörkunar byggð á 200 metra reglunni var gerð fyrri part árs 2011. Þar voru klasarnir Brúahlíð í Eyjafjarðarsveit (úr landi Leifstaða og Brúarlands) og Kristnes athugaðir sérstaklega. Niðurstöður tilraunarinnar gáfu til kynna að þessa klasa ætti að telja sem sérstaka byggðakjarna (Tryggvi Már Ingvarsson, tölvupóstur 17. febrúar 2011).

6.1.2 *Helstu kostir 200 metra reglunnar*

Helsti kostur aðferðarinnar er sá að auðvelt er að fylgjast með vexti og viðgangi byggðakjarna og þar með að uppfæra yfirlit yfir þá á auðveldan og reglubundinn máta. Þær breytingar sem eiga sér stað á íbúafjölda og/eða byggingafjölda og hafa áhrif á afmörkun byggðakjarna koma í ljós um leið og gögnin sem afmörkunin byggist á eru uppfærð. Þá verður afmörkun byggð á 200 metra reglunni mjög skýr og endurspeglar raunveruleikann eins og hann er hverju sinni.

6.1.3 *Helstu gallar 200 metra reglunnar*

Þó aðferðin gefi skýra afmörkun verður hún um leið nokkuð óstöðug, en lítið þarf til að mörkin breytist. Með aðferðinni er byggðakjörnum og þéttbýli að einhverju leyti þröngt skorinn stakkur, en það er eðli þéttbýlis að mörk þess þenjast út, teygjast til og í sumum tilfellum dragast saman.

Þá er galli við aðferðina að hlutar byggðakjarna og samfellds þéttbýlis verða í mörgum tilvikum að „eyjum“ aðskildum meginkjarnanum. Þá koma einnig fram nokkurs konar „gloppur“, svæði innan byggðakjarnans þar sem enginn býr, sem bólstrarnir sem afmarka byggðakjarnann umlykja (dæmi er „gloppa“ á Selfossi). Slíkt getur skýrst af ýmislegum aðstæðum í umhverfinu (s.s. vegna fjallshlíða, vatna eða brúaðra áa), veghelgunarsvæðum og skipulögðum svæðum milli íbúðarhúsa eða hverfa (s.s. atvinnusvæði, íþrótt- og útivistarsvæði eða flugvellir). Skýrist tilkoma „gloppanna“ af ofangreindum atriðum ætti að taka tillit til þess og líta á svæðið sem samfellt þéttbýli samkvæmt manntalsreglugerð ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009. Einn helsti galli aðferðarinnar er því sá að hún tekur ekki tillit til landsvæða sem nýtt eru í almannabágu sem réttilega ætti að líta á sem hluta af þéttbýlinu. Það ætti þó að vera auðvelt að lagfæra.

Þá er með aðferðinni ekki tekið tillit til svokallaðra „hólma“ rétt utan við jaðar þéttbýlisins, sem eigi að síður eru innan áhrifasvæðis þess. „Hólmar“ þessir teljast með aðferðinni hvorki til þéttbýlisins né heldur sérstakir byggðakjarnar. Slíkt má líta á sem vandamál ef húsabyrpingarnar innan „hólmana“ eru taldar tilheyrja þéttbýlinu í daglegu tali. Þetta vandamál endurspeglar í raun annan ókost aðferðarinnar, að byggja afmörkun þéttbýlis eingöngu á fjarlægð milli íbúðarhúsnæðis. Með aðferðinni er horft framhjá því að þéttbýli afmarkast ekki aðeins af þéttri byggð í almennri málvenju, heldur einnig hlutverki þess. Þannig gegnir þéttbýli ákveðnu þjónustuhlutverki fyrir „hólmana“ og sveitirnar í kring, en með því að miða strangt við 200 metra lágmarksfjarlægð á milli húsa er ekki tekið tillit til þess.

6.1.4 *Mögulegar lausnir*

Til að koma til móts við óstöðugleika afmörkunarinnar mætti teikna hringi sem tákna helgunarsvæði utan bólstranna sem afmarka hvern og einn byggðakjarna, með það fyrir augum að taka tillit til áhrifasvæðis byggðakjarnanna. Önnur leið væri að nýta reitakerfið í þessum tilgangi og láta reiti í jaðri byggðakjarnanna afmarka áhrifasvæði þeirra. Með þessu móti mætti bæði sporna við myndun „eyja“ og „hólma“. Auk þess þyrfti að auðga gögnin með upplýsingum um landnotkun, svo og taka tillit til þeirra mannvirkja sem telja skal til þéttbýlis (þ.e. iðnaðar- og atvinnuhúsnæðis) sem enginn hefur búsetu í.

6.2 *Reitaaðferð*

Annar kostur er að notast við hina svokölluðu reitaaðferð. Höfundar þessarar skýrslu gerðu tilraun til afmörkunar byggðakjarna og samfellds þéttbýlis með því að nota tvær mismunandi reitastærðir, 250×250 og 500×500 metra. Við framkvæmdina var skrá yfir hnitsett staðföng úr fasteignaskrá tengd við gögn úr Þjóðskrá frá 1. janúar 2010.²¹ Með því að miða við þessa dagsetningu eru niðurstöður tilraunarinnar sambærilegar þeim sem fengust með tilraun

²¹ Hluti sveitabæja hefur ekki verið hnitsettur þegar þetta er ritað, en um afar lítinn hluta er að ræða.

Tryggva Más byggða á 200 metra reglunni. Unnið var með alla reiti sem höfðu skráð mannvirki (ekki aðeins íbúðarhús) og voru samfelldir reitir með mannvirkjum afmarkaðir.

Því næst var tvenns konar viðmiðum beitt við afmörkun byggðakjarnanna sjálfra, annars vegar hvað viðkemur íbúafjölda og hins vegar íbúapéttleika. Miðað var við að heildaríbúafjöldi innan samfelldra reita væri að lágmarki 50 íbúar. Gerðar voru tilraunir til afmörkunar út frá því að átta, tíu eða fimmtán íbúar væru búsettir í þéttasta reit innan samfelldra 250×250 metra reita (alls 128, 160 og 240 íbúar á km², en miðað er við 200 íbúa að lágmarki svo að byggð teljist þéttbýlisstaður). Íbúafjöldaviðmiðið tekur tillit til strjálbýlis landsins og þeirrar staðreyndar að jafnvel minnstu byggðakjarnar fá hlutverk stærri kjarna. Viðmið um íbúapéttleika var sett til að koma í veg fyrir að þéttbyggt strjálbýli yrði talið sem byggðakjarni.

Fjallað er nánar um niðurstöðurnar fyrir 250×250 metra reiti hér að neðan, en niðurstöður fyrir 500×500 metra reiti voru að mestu leyti sambærilegar. Þá er greint frá helstu kostum og göllum aðferðarinnar.

6.2.1 Niðurstöður fyrir 250×250 metra reiti

Sé einungis beitt viðmiði um minnst 50 íbúa innan samfelldra reita, nær reitastærðin 250×250 metrar að fanga alla þá 98 byggðakjarna sem nú eru skilgreindir.²² Hið sama er upp á teningnum sé að auki bætt viðmiðum um lágmarksíbúapéttleika í þéttasta reit samfelldra reita (sjá töflu 1).

Þegar skoðað er hvort einhverjir byggðakjarnanna myndi samfelld þéttbýli kemur í ljós að Reykjavík, Seltjarnarnes, Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur og Mosfellsbær verða að samfelldu þéttbýli með 250×250 metra reitum, en Álftanes og Mosfellsdalur verða hins vegar að „eyjum“ aðskildum frá höfuðborgarsvæðinu. Akureyri og Lónsbakki í Hörgársveit mynda samfelld þéttbýli, sem og Selfoss og Árbæjarhverfi í Ölfusi. Þá verður byggðin fyrir botni Skutulsfjarðar að „eyju“ aðskilinni frá Ísafjarðarbæ.

Tafla 1. Fjöldi núverandi skilgreindra og „nýrra“ byggðakjarna (250×250 m)

Viðmið	Núverandi kjarnar	„Nýir“ kjarnar
≥ 50 íbúar	98	6
≥ 50 íbúar, íbúafjöldi í þéttasta reit ≥ 8	98	6
≥ 50 íbúar, íbúafjöldi í þéttasta reit ≥ 10	98	4
≥ 50 íbúar, íbúafjöldi í þéttasta reit ≥ 15	98	4

Endurskilgreiningin tekur ekki aðeins til hvort og hvernig hin nýja aðferð nær að fanga þá byggðakjarna sem nú þegar eru skilgreindir, heldur einnig hvort vísbendingar um nýja byggðakjarna komi í ljós. Séu sett íbúapéttleikaviðmið upp á a.m.k. átta íbúa í þéttasta 250×250 metra reit innan samfelldra reita, koma fram vísbendingar um sex nýja byggðakjarna (sjá töflu 1).

Fyrst má nefna Þykkvabæ með 199 íbúa, og 18 íbúa í þéttasta reit (sjá töflu 2 og 3). Þykkvibær hefur fram að þessu ekki verið skilgreindur sem byggðakjarni vegna þess ákvæðis í nógildandi skilgreiningu að ⅓ íbúa kjarna skuli starfa í öðru en landbúnaði. Taka skal fram að sveitabær suðaustan við kjarnann sjálfan eru meðtaldir, alls um 25 sveitabær með 44 íbúa.

²² Samkvæmt tölum um mannfjölda eftir byggðakjörnum 1. janúar 2010.

Tafla 2. Íbúafjöldi „nýrra“ byggðakjarna (250×250 m)

Kjarni	Íbúafjöldi	Lágmarks íbúafjöldi í þéttasta reit
Þykkvibær	119	15
Brúnahlíð í Eyjafjarðarsveit	203	15
Byggð í landi Jódísarstaða	81	15
Byggð í landi Sólheima (Svalbarðsstrandarhreppi)	62	15
Byggð í landi Laugalands	58	8
Tjarnabyggð sunnan við Selfoss	54	8

Þá koma fram fjórir tiltölulega þéttir klasar á Norðurlandi eystra (sjá töflu 2). Sá fjölmennasti þeirra er Brúnahlíð í Eyjafjarðarsveit sem afmarkast af bæjunum Halllandi og Þórustöðum. Íbúafjöldi í þessum fimm kílómetra langa klasa frá norðri til suðurs er alls 203. Þéttasti reitur klasans hefur heldur fleiri íbúa en þéttasti reitur Þykkvabæjar, eða alls 28 (sjá töflu 3). Sé klasinn borinn saman við núverandi skilgreinda byggðakjarna kemur í ljós að reitir hans fanga auk strjálbýlisins, bæi sem tilheyra samkvæmt núverandi skilgreiningu Hrafnagili annars vegar og Svalbarðseyri hins vegar.

Næstfjölmennastur „nýju“ klasanna á Norðurlandi eystra er byggð í landi Jódísarstaða, sem afmarkast af bæjunum Bjarg og Þverá, með alls 81 íbúa. Þriðji klasinn er í Svalbarðsstrandarhreppi með þungamiðju við Sólheima, og afmarkast af Sætúni og Höfn. Fjöldi íbúanna er alls 62. Fjöldi í þéttasta reit beggja þessara klasa er 15. Fjórði klasinn á Norðurlandi eystra er byggð í landi Laugalands (afmarkast af Háuborg og Syðra-Laugalandi) með alls 54 íbúa. Loks kemur fram klasi við Tjarnabyggð sunnan Selfoss með alls 54 íbúa. Fjöldi í þéttasta reit tveggja síðast nefndu klasanna eru alls átta íbúar (sjá töflu 2 og 3).

Tafla 3. Íbúafjöldi í þéttasta 250×250 metra reit hvers byggðakjarna eða klasa²³

Íbúafjöldi	Byggðakjarnar
0–30	<i>Byggð í landi Laugalands (Eyjafjarðarsveit), Tjarnabyggð sunnan við Selfoss, byggð í landi Sólheima (Svalbarðsstrandarhreppur), byggð í landi Jódísarstaða (Eyjafjarðarsveit), Þykkvibær, Laugarás, Kleppjárnsreykir, Borg í Grímsnesi, Mosfellsdalur, Laugarbakki, Brúnahlíð í Eyjafjarðarsveit, Laugar, Nesjahverfi í Hornafirði.</i>
31–50	Sólheimar í Grímsnesi, Grímsey, Reykholt í Biskupstungum, Kirkjubæjarklaustur, Drangnes, Borgarfjörður eystri, Hafnir, Lónsbakki í Hörgárbyggð, Bakkafjörður, Reykhólar, Hólar í Hjaltadal, Breiðdalsvík, Bíldudalur, Djúpvogur.
51–100	Melahverfi í Hvalfirði, Súðavík, Laugarvatn, Varmahlíð, Þingeyri, Hauganes, Hrafnagil, Stöðvarfjörður, Hofsó, Rif, Vík í Mýrdal, Hólmavík, Grenivík, Reykjahlíð, Raufarhöfn, Flúðir, Stokkseyri, Hrísey, Búðardalur, Litli-Árskógssandur, Tálknafjörður, Patreksfjörður, Kópasker, Flateyri, Þórshöfn, Hvanneyri, Vopnafjörður.
101–200	Hellissandur, Hnífsdalur, Suðureyri, Eskifjörður, Eyrarbakki, Seyðisfjörður, Svalbarðseyri, Hvammstangi, Skagaströnd, Blönduós, Fellabær, Siglufjörður, Hella, Stykkishólmur, Bifröst, Fáskrúðsfjörður, Ólafsfjörður, Bolungarvík, Grundarhverfi á Kjalarnesi, Hvolsvöllur, Borgarnes, Ísafjörður, Grundarfjörður, Sandgerði, Reyðarfjörður, Neskaupstaður, Dalvík, Höfn í Hornafirði.
>200	Ólafsvík, Egilsstaðir, Hveragerði, Vogar, Garður, Álftanes, Sauðárkrókur, Húsavík, Þorlákshöfn, Grindavík, Vestmannaeyjar, Selfoss, Ísafjörður, Akureyri, Keflavík og Njarðvík, Akranes, Seltjarnarnes, Mosfellsbær, Garðabær, Reykjavík, Hafnarfjörður, Kópavogur.

²³ Byggðakjörnum og „nýjum“ byggðakjörnum (skáletraðir) er raðað eftir fjölda í þéttasta reit.

Í töflu 4 eru „nýir“ byggðakjarnar skoðaðir nánar með tilliti til íbúabéttleika í hverjum og einum reit fyrir sig. Fjölmennasti „nýi“ byggðakjarninn, Brúnahlíð í Eyjafjarðarsveit, samanstendur af alls 49 reitum. 19 þeirra eru mannlauisir, 16 hafa fimm eða færri íbúa, en átta hafa á milli sex eða 10 íbúa. Alls sex reitir hafa 11 eða fleiri íbúa. Þeir 23 reitir sem teljast til Þykkvabæjar hafa svipaðan íbúabéttleika, en líkt og í Brúnahlíð eru um 70% reitanna mannlauisir eða hafa að hámarki fimm íbúa. 17% reita Þykkvabæjar hafa fleiri en 10 íbúa samanborið við 12% reitanna sem tilheyra byggðinni í kringum Brúnahlíð.

Aðrir klasar eru fremur dreifbýlir. Byggðin í landi Jódísarstaða er 16 reitir og hafa 14 þeirra 10 íbúa eða færri. Þrír þeirra eru mannlauisir. Tveir reitir hafa 10 íbúa, einn reitur hefur 11 íbúa og annar hefur alls 15 íbúa. Alls hafa 26 reitir af þeim 27 sem tilheyra byggð í landi Sólheima í Svalbarðsstrandarhreppi 10 eða færri íbúa. 15 reitir eru mannlauisir og einn hefur fimmtán íbúa. Byggð í landi Laugalands í Eyjafjarðarsveit og Tjarnabyggð sunnan við Selfoss eru dreifbýl svæði sem kæmu ekki fram ef íbúabéttleikaviðmiðið væri sett við 10 eða 15 íbúa. Í hvorugum klasanum eru reitir sem hafa fleiri en 10 íbúa og í langflestum tilvikum eru íbúarnir fimm eða færri.

Tafla 4. Fjöldi reita „nýrra“ byggðakjarna eftir íbúafjölda (250×250 m)

Fjöldi reita	0 íbúar	1–5 íbúar	6–10 íbúar	11–15 íbúar	16–20 íbúar	> 21 íbúi	Reitir alls
Þykkvibær	5	11	3	1	3	0	23
Brúnahlíð í Eyjafjarðarsveit	19	16	8	4	1	1	49
Byggð í landi Jódísarstaða	3	8	3	2	0	0	16
Byggð í landi Sólheima	15	8	3	1	0	0	27
Byggð í landi Laugalands	4	12	3	0	0	0	19
Tjarnabyggð sunnan við Selfoss	6	12	2	0	0	0	20

6.2.2 Helstu kostir reitaaðferðarinnar

Helsti kostur reitaaðferðarinnar er sá að hægt er að skilgreina fyrirfram hvaða reitur telst til þéttbýlis og hvaða reitur ekki. Aðferðin gefur því skýra og tiltölulega stöðuga afmörkun. Þá eru öll gögn til staðar til að vinna að endurskilgreiningu byggðri á reitaaðferðinni, og falla þau saman við gögn um landnotkun og landgerðir sem nýta mætti til að bæta þekju aðferðarinnar. Með aðferðinni er tekið tillit til ólíkra mannvirkja, svo sem atvinnu- og iðnaðarhúsnæðis, sem talið skal til þéttbýlis samkvæmt manntalsreglugerð ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009. Loks tekst með aðferðinni að fanga samfellt þéttbýli að mestu.

6.2.3 Helstu gallar reitaaðferðarinnar

Einn helsti galli reitaaðferðarinnar er að tilviljun ein ræður hvar reitirnir skera hverja og eina byggð. Það gæti átt sér stað að þéttasta hluta byggðarinnar væri skipt upp vegna þeirrar ástæðu að mörk reitanna í reitakerfinu lenda einmitt á þeim hluta byggðarinnar. Því gefur þessi skipting ekki alltaf raunsæja mynd af þéttleika hvorrar byggðar, sér í lagi hvað varðar þær minni. Í einhverjum tilvikum getur svo verið að sjór og vötn þeki hluta reitanna og valdi því vanmati á íbúabéttleika þeirra.

Annar galli er að með aðferðinni er ekki tekið tillit að fullu til landfræðilegra aðstæðna eða lands sem nýtt er í almannapágu sem tilheyra skal þéttbýlinu, þó stærri reitir fangi slíkt í flestum tilvikum. Meiri hætta er á þessu með minni reitum, en í nokkrum tilvikum verða hlutar samfellds þéttbýlis að „eyjum“ með 250×250 metra reitum. Dæmi um það er byggðin fyrir botni Skutulsfjarðar, sem verður aðskilin frá hinum eiginlega kjarna Ísafjarðar. Fáar „eyjur“ komu hins vegar fram með 500×500 metra reitum.

Að sama skapi er galli reitaaðferðarinnar sá að með henni er seilst nokkuð langt út fyrir hinn eiginlega kjarna hvers og eins byggðakjarna, bæði hvað varðar staka sveitabæi og mannlausa reiti. Dæmi er Brúnahlíð í Eyjafjarðarsveit sem kemur fram með 250x250 metra reitum, en rúmlega 70% reitanna sem mynda klasann eru annað hvort mannlausir eða hafa að hámarki fimm íbúa. Þessir reitir yrðu með aðferðinni skilgreindir sem hluti hins „nýja“ byggðakjarna.

6.2.4 Mögulegar lausnir og frekari nýting

Mögulegt væri að endurskoða mat reitaaðferðinnar á íbúabéttleika, til að koma í veg fyrir að tilviljun ein ráði því hver íbúabéttleiki hvers kjarna verður. Í stað þess að miða væri við ákveðinn lágmarksbéttleika innan þéttasta reit samfelldra reita, mætti miða við ákveðinn lágmarksbéttleika tveggja samfelldra reita.

Þá mætti bæta þekju reitaaðferðinnar og koma í veg fyrir „eyjumyndun“ að einhverju leyti, með því að nálgast gögn yfir ólíka landnotkun hjá Landmælingum Íslands. Stofnunin er þátttakandi í CORINE verkefninu sem felur í sér kortlagningu á landgerðum og landnotkun samkvæmt evrópskum staðli. Í verkefninu er landið flokkað í fimm grunnflokka sem skipast í 44 mismunandi landgerðir. Einn þessara grunnflokka er manngert yfirborð, með fjóra milliflokka; íbúðabyggð, iðnaðar- og verslunarsvæði, námur, sorpurðun og byggingasvæði og loks gróin svæði í byggð.²⁴ Minnstu kortlögðu svæðin í CORINE verkefninu eru 500x500 metrar, og falla gögnin því vel að reitaaðferðinni.

Reitaaðferðin hefur annað notagildi heldur en einungis það að afmarka byggðakjarna og þéttbýlisstaði, en hana má nýta við úrvinnslu og miðlun ýmissa tölfræðilegra upplýsinga. Reitakerfi Íslands er samræmt reitakerfi fyrir landið í heild, og þar sem reitastærðirnar eru ólíkar er mögulegt að birta með því ýmis gögn sem eru viðkvæm t.a.m. vegna sjónarmiða um persónuvernd.²⁵

6.3 Notkun loftmynda

Önnur aðferð væri að ákvarða mörk byggðakjarna og þéttbýlisstaða eftir loftmyndum eins og Landmælingar Íslands hafa þegar gert.

6.3.1 Helstu kostir við notkun loftmynda

Afmörkun byggðakjarna og þéttbýlis eftir loftmyndum er fýsileg að því leyttinu til að hún fellur vel að skilgreiningu manntalsreglugerðar ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009, en með loftmyndum ætti að vera tiltölulega auðvelt að greina samfelld byggð svæði með skýru gatnakerfi. Þá hefur afmörkun þéttbýlis eftir loftmyndum þegar farið fram hjá Landmælingum Íslands eins og fram hefur komið.

6.3.2 Helstu ókostir við notkun loftmynda

Helsti galli aðferðinnar er hætta á kerfisbundnum skekkjum þar sem mat á skýrleika gatnakerfis og þéttleika byggðar fer fram sjónrænt. Þá er hætt við því að afmörkunin yrði gerð á grundvelli fyrirframgefina hugmynda um hvar þéttbýli sé að finna. Þegar litið er til viðmiðs um lágmarksfjölda íbúa þarf að fá gögn annars staðar frá og ekki er víst að afmörkun byggð á loftmyndum sé sú nákvæmlega sama og afmörkunin sem gefur íbúafjöldann. Hnitsetning heimilisfanga leysir þó úr þessum vanda.

Loks þarf að huga að því hvernig endurskoðun afmörkunarinnar fer fram. Slík endurskoðun þarf að fara fram reglulega og séu loftmyndir notaðar byggist endurskoðunin á aðgengi að nýjum myndum af landinu öllu. Þá getur endurskoðunin verið tímafrek, bæði hvað varðar breytingar á mörkum þeirra byggðakjarna sem þegar hafa verið skilgreindir og vísbendingar um

²⁴ Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson (2009).

²⁵ Landmælingar Íslands (2011).

nýja kjarna. Þetta er þó ekki óviðráðanlegt, enda er fjöldi byggðakjarna þegar allt kemur til alls rétt um hundrað talsins.

6.4 Skipulagt þéttbýli

Þá hefur sú hugmynd einnig verið lögð fram að notast við hugtakið skipulagt þéttbýli sem grunneiningu við afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða. Þá er einungis átt við það svæði sem áætlað er samkvæmt aðalskipulagi hvers sveitarfélags að nýta undir þéttbýli, en skipulagt þéttbýli getur þannig verið mannlaut.

6.4.1 Helstu kostir við notkun skipulagðs þéttbýlis

Kostur þessarar aðferðar er sá að skipulagt þéttbýli nær yfir fyrirhugað þéttbýli og verður afmörkunin því landfræðilega skýr. Þá verður hún einnig stöðug í tíma, þar sem nýtt land er brotið undir byggð í stórum einingum og á nokkurra ára fresti, en vex ekki eftir því sem einstakar byggingar rísa.

6.4.2 Helstu gallar við notkun skipulagðs þéttbýlis

Í skipulagslögum nr. 123/2010 er að finna ákvæði sem gefur sveitarstjórnnum vald til að afmarka þéttbýli með öðrum hætti en þeim að miða við 50 íbúa og að jafnaði 200 metra hámarks-fjarlægð á milli húsa. Þetta veldur ákveðnum vandkvæðum við notkun skipulagðs þéttbýlis við afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða. Ákvæði þetta þýðir að sveitarfélögum er í sjálfsveld sett að útfæra þéttbýlisskilgreininguna eftir sínu höfði, þrátt fyrir að skilyrðum skilgreiningarinnar sé ekki uppfyllt. Þetta getur þýtt að hugtakið skipulagt þéttbýli nái ekki í öllum tilvikum yfir raunverulegt þéttbýli.

Annar galli þess að miða við skipulagt þéttbýli er sá að marga ólíka landnotkunarflokka er að finna innan þess, sem margir hverjir falla ekki að alþjóðlegum leiðbeiningum um skilgreiningar þéttbýlis. Hér má nefna landbúnaðarsvæði og opin óbyggð svæði.

Í skipulagsreglugerð nr. 400/1998 kemur fram að á sveitarfélagsuppdrætti aðalskipulags skuli auðkenna þéttbýlisstaði sem einn landnotkunarflokk, þéttbýli. Á þéttbýlisuppdráttum aðalskipulags skuli síðan gera grein fyrir fyrirhugaðri landnotkun innan viðkomandi þéttbýlisstaðar. Landnotkunarflokkar sem finna má innan þéttbýlis eru eftirfarandi: Íbúðarsvæði, svæði fyrir þjónustustofnanir, miðsvæði, verslunar- og þjónustusvæði, athafnasvæði, iðnaðarsvæði, hafnarsvæði, efnistökusvæði, sorpförgunarsvæði, svæði fyrir frístundabyggð, samgöngur og helgunarsvæði meðfram samgöngumannvirkjum, svæði undir náttúruvá, opin svæði til sérstakra nota, opin óbyggð svæði, landbúnaðarsvæði, veitur, náttúruverndarsvæði, þjóðminjaverndarsvæði, verndarsvæði vegna grunnvatns- og strandmengunar og mengunar í ám og vötnum og hverfisverndarsvæði.²⁶

Ef aðalskipulag og þéttbýlisuppdráttur Ísafjarðarbæjar 2008–2020²⁷ er tekinn sem dæmi, má sjá að stór hluti svæða sem skilgreind eru sem skipulagt þéttbýli eru tilgreind sem opin óbyggð svæði. Hið sama má segja um þéttbýlisuppdrátt Mosfellsbæjar 2002–2024.²⁸ Í þeim uppdrætti sem og í drögum að þéttbýlisuppdrætti 2009–2030 er Mosfellsdalur sunnan þjóðveggar síðan skilgreindur sem blönduð byggð, þ.e. blanda íbúðarsvæða og landbúnaðarsvæða. Þá er stór hluti þéttbýlis í þéttbýlisuppdrætti Þykkvabæjar 2010–2022²⁹ skilgreindur sem landbúnaðarsvæði en nær engin búseta er á skipulögðum íbúðarsvæðum. Tæplega er hægt að skilgreina svæði sem þessi sem hluta byggðakjarna og þéttbýlisstaða.

²⁶ Skipulagsstofnun (2003).

²⁷ Ísafjarðarbær (2009).

²⁸ Mosfellsbær (2008).

²⁹ Rangárþing ytra (2010).

Hluti þeirra ólíku landnotkunarflokka sem finna má innan skipulagðs þéttbýlis fer þannig ekki saman við alþjóðlegar skilgreiningar á hugtökum eins og þeim sem Hagstofan hefur kallað byggðakjarna og þéttbýlisstaði. Samkvæmt leiðbeiningum Sameinuðu þjóðanna skal landnotkun eins og iðnaðar- og atvinnusvæði, útivistarsvæði, samgöngumannvirki, kirkjugarðar o.þ.h. teljast til þéttbýlis.³⁰ Því falla svæði fyrir þjónustustofnanir, miðsvæði, verslunar- og þjónustusvæði, athafnasvæði, iðnaðarsvæði, hafnarsvæði, samgöngusvæði og veitur, auk íbúðarsvæða, innan byggðakjarna og þéttbýlisstaða. Hið sama má segja um opin svæði til sérstakra nota upp að vissu marki, en erfitt er þó að færa rök fyrir því að sleða- og skíðasvæði, hesthúsahverfi o.þ.h. séu hluti þéttbýlisstaða. Aðrir landnotkunarflokkar innan skipulagðs þéttbýlis eru meira vafamál, eins og efnistökusvæði, sorpförgunar svæði, svæði fyrir frístunda- byggð og opin óbyggð svæði.

Þá er lélegt aðgengi að gögnum ókostur, en upplýsingum um skipulagt þéttbýli þyrfti að safna saman um alla þéttbýlisstaði og fyrirhugaðar byggðir. Þetta leiðir til þess að endurskilgreining byggð á slíkri aðferð kæmist ekki strax í gagnid, og því þyrfti að nýta aðra aðferð fram að því (t.d. afmörkun eftir loftmyndum eins og hjá Landmælingum Íslands).³¹ Þá er ekki víst að öll sveitarfélög hafi skilgreint skipulagt þéttbýli í aðalskipulagi sínu, né komið á stafrænt snið nema að takmörkuðu leyti.

6.5 Manntalsreglugerð

Fimmta og síðasta leiðin er sú að styðjast við leiðbeiningar manntalsreglugerðar ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009.³² Reglugerðin skilgreinir þéttbýlisstaði (e. *locality*)³³ í grófum dráttum sem samfelld byggð svæði sem hefur:

- a. skýrt gatnakerfi (e. *street formation*); eða
- b. heiti; eða
- c. að hámarki 200 metra á milli húsa.

Hér á eftir verður fjallað um hvernig þessi viðmið samræmast íslenskum veruleika og gagnast við afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða. Fyrst ber að nefna að ákveðið stigveldi er innan skilgreiningarinnar. Við afmörkun byggðakjarna er miðað við það svæði sem hefur skýrt gatnakerfi eða við það svæði sem heiti samfelldrar byggðar nær yfir, hvort heldur sem víðfeðmara er. Ef ekki er hægt að nýta þessi tvö viðmið til afmörkunar, má grípa til 200 metra reglunnar.

6.5.1 Þrjú viðmið manntalsreglugerðar

Skýrsluhöfundar lögðust í nokkra rannsóknarvinnu til að meta með loftmyndum hvort nota mætti hugtakið skýrt gatnakerfi til að aðgreina byggðakjarna frá þéttbyggðu dreifbýli víðs vegar um landið. Í flestum tilvikum reyndist auðvelt að greina skýrt gatnakerfi í þéttbýli, en í öðrum tilfellum var það nokkuð matskennt. Til að vinna gegn þessu er gerð tillaga að ákveðnum viðmiðum þegar lagt er mat á skýrleika gatnakerfis. Viðmiðin eru þau að a.m.k. 40% bygginga innan samfelldrar byggðar þurfa að raðast samhliða við götu, fremur en að vera staðsettar við enda hennar. Einnig er hámarksfjarlægð á milli húsa miðuð við 50 metra.

Heiti samfelldrar byggðar er annað viðmið manntalsreglugerðarinnar. Með heiti er vísað til heitis þorps, bæjar eða þéttbýlis, en ekki til almenns heitis sveitar eða landsvæðis. Dæmi um það þegar hið síðarnefnda á sér stað er hin samfellda byggð í Mosfellsdal. Heitið nær yfir sveitina alla, en ekki aðeins hinn eiginlega kjarna. Auk þess fellur byggðin á ákvæði reglugerðarinnar um skýrt gatnakerfi. Því er hvorki hægt að nota heiti né skýrt gatnakerfi við afmörkun kjarnans í þessu tilviki, heldur verður að notast við 200 metra regluna.

³⁰ United Nations (1998).

³¹ Það er þó ekki víst að aðgangur að nýjum loftmyndum sé tryggður.

³² Commission Regulation (EC) No. 1201/2009.

³³ Sjá einnig kafla 4.5.

Frá þessu eru þó undantekningar, enda hefur heiti landsvæðis færst yfir þéttbýlisstaði sem áður gengu undir sérstökum heitum. Svo er til dæmis háttað um þéttbýlisstaðinn í Reyðarfirði. Áður var vísað til Búðareyrar, en nú gengur þéttbýlið undir heiti fjarðarins. Fleiri dæmi má tiltaka, s.s. Grafarnes í Grundarfirði, Kirkjubólsporp á Stöðvarfirði og Búðir á Fáskrúðsfirði.

Þó getur einnig verið að heitið nái ekki yfir allan þéttbýlisstaðinn. Dæmi um það er Keflavík og Njarðvík, en það heiti nær einnig yfir íbúðarsvæðið á fyrrum varnarsvæði á Keflavíkurflugvelli (Ásbrú). Þéttbýlisstaðurinn hefur hins vegar skýrt gatnakerfi, sem notað yrði við afmörkun hans.

Í þessu sambandi ber að nefna lög um bæjanöfn o.fl. nr. 35/1953 með síðari breytingum en þar segir í 7. gr. að myndist „þéttbýli — þorp — í landi einhverrar jarðar eða jarða, og er þá rétt, að sveitarstjórn sæki um það til örnefnanefndar að fá lögfest nafn á því ...“.

6.5.2 Helstu kostir viðmiða manntalsreglugerðar

Kosturinn við að byggja eingöngu á manntalsreglugerðinni er sá að alþjóðlegum leiðbeiningum um skilgreiningu þéttbýlis er fylgt, og þannig tryggt að hugtakið sé samanburðarhæft á alþjóðavísu. Viðmið manntalsreglugerðar víkja einnig ekki mjög langt frá þeirri skilgreiningu sem nú er í gildi hjá Hagstofunni, og því verður að einhverju leyti samfella í henni. Hugtakið skýrt gatnakerfi á sér sumpart samsvörun í landbúnaðarreglunni og stuðst hefur verið við 200 metra regluna í hagskýrslum allt frá árinu 1961.

6.5.3 Helstu gallar viðmiða manntalsreglugerðar

Viðmið manntalsreglugerðarinnar hafa þann galla að hugtökin skýrt gatnakerfi og heiti geta í ákveðnum tilfellum ekki staðið eins og sér, en stigveldisskipting viðmiðanna við afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða leysir úr þeim vanda.

6.6 Umræða og samantekt

Ef byggt væri á 200 metra reglunni yrði í meginatriðum ekki vikið frá núverandi skilgreiningu, að öðru leyti en fallið yrði frá kaupstaða- og kaupúnahreppareglunni sem og landbúnaðarreglunni. Niðurstöður tilraunar sem byggist á 200 metra reglunni sýnir að aðferðin fangar alla byggðakjarna sem í dag eru skilgreindir, nema Laugarbakka. Þá kemur hluti Þykkvabæjar fram sem sérstakur byggðakjarni, líkt og hann myndi gera ef landbúnaðarreglan væri ekki í gildi. Loks yrði byggðin fyrir botni Skutulsfjarðar skilgreind sem sérstakur byggðakjarni.

200 metra aðferðin myndi gefa af sér skýra afmörkun og viðhald hennar væri einfalt. Aðferðin er þó ekki gallalaus, en brýnast væri að taka tillit til allra mannvirkja sem telja skal til þéttbýlis samkvæmt manntalsreglugerð ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009. Einnig þyrfti að taka tillit til lands innan þéttbýlis sem nýtt er í almannapágu. Þá er ástæða til að velja því upp hvort setja mætti víðari mörk utan um byggðakjarnana sjálfa, eftir að afmörkun þeirra hefur farið fram á grunni 200 metra reglunnar. Með því móti mætti taka tillit til „hólma“ og stakra húsa innan áhrifasvæða byggðakjarnanna, og þannig ná fram stöðugari afmörkun.

Reitaaðferðin er annar kostur, en með henni yrði áfram miðað við að aðeins yrðu birtar tölur um byggðakjarna sem hafa 50 íbúa eða fleiri, og lágmarksíbúafjöldi þéttbýlisstaða yrði áfram 200 manns. Að auki yrði miðað við ákveðinn lágmarksíbúapétteleika í þéttasta reit innan samfelldra reita. Með reitaaðferðinni fengist skýr landfræðileg afmörkun sem yrði stöðug í tíma, en fyrirfram yrði skilgreint hvaða reitir tilheyra þéttbýli. Gallar aðferðarinnar snúa að þekjunni, en samfellt þéttbýli verður í nokkrum tilfellum sundurslitið og í öðrum tilfellum fanga reitirnir ekki húsaþyrpingar innan áhrifasvæðis þéttbýlisins. Þá seilast samfelldir reitir byggðakjarna í einhverjum tilvikum of langt út frá eiginlegum kjarna þeirra, í mannláusa reiti eða reiti þar sem finna má þéttbyggðar nágrannasveitir án skýrs gatnakerfis.

Aðrar leiðir til endurskilgreiningar eru landfræðilegs eðlis. Afmörkun byggðakjarna og þéttbýlis byggð á loftmyndum hefur þegar farið fram hjá Landmælingum Íslands. Slík afmörkun fellur vel að skilgreiningu manntalsreglugerðarinnar. Afmörkunin fer hins vegar fram sjónrænt og á grundvelli fyrirframgefina hugmynda um hvar þéttbýli er að finna. Hún er þannig byggð á huglægu mati þess sem hana vinnur, og getur því leitt til kerfisbundinnar skekkju. Þessu til viðbótar er ekki víst að nýjar loftmyndir séu ætíð til staðar eða aðgengilegar.

Fjórða leiðin er að nota skipulagt þéttbýli til afmörkunar, en byggt yrði á skilgreiningu skipulagslaga nr. 123/2010. Þessi leið gæfi af sér stöðuga og skýra landfræðilega afmörkun. Hana má einnig nýta við mat á heiti byggðakjarna og þéttbýlisstaða. Vandamálið er víðfeðmi skilgreiningar laganna á þéttbýli. Að auki er að finna marga ólíka landnotkunarflokka innan þéttbýlis sem tæpast má telja til byggðakjarna og þéttbýlisstaða. Niðurstaðan er sú að hugtakið skipulagt þéttbýli er ekki nægilega skýrt til að hægt sé að nota það eitt og sér sem grundvöll tölfræðilegra hugtaka. Þá er skortur á aðgengilegum gögnum vandamál, en gögnum um skipulagt þéttbýli og fyrirhugaða byggð þyrfti að safna saman. Þá er ekki víst að öll sveitarfélög hafi skilgreint skipulagt þéttbýli í aðalskipulagi sínu, né komið á stafrænt snið nema að takmörkuðu leyti. Þetta leiðir til þess að ekki væri hægt að nýta aðferðina strax, heldur þyrfti að nýta aðra leið á meðan á millibilsástandinu stæði.

Síðasta leiðin til endurskilgreiningar sem fjallað er um, er að nýta viðmið manntalsreglugerðar ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009.³⁴ Helsti kostur er að alþjóðlegum leiðbeiningum er fylgt til hins ítrasta og þannig er samræmi og samanburðarmöguleikar á milli landa tryggð. Þá er ekki vikið mjög langt frá núgildandi skilgreiningu Hagstofunnar með því að miða við manntalsreglugerðina. Gallarnir eru þeir að hugtökin skýrt gatnakerfi og heiti er ekki hægt að nota ein og sér í ákveðnum tilfellum, en stigveldisskipting viðmiða reglugerðarinnar leysir úr þeim vanda.

³⁴ Commission Regulation (EC) No. 1201/2009.

7 Ný skilgreining

7.1 Ný skilgreining Hagstofu Íslands

Í ljósi ofangreinds er vænlegast að endurskoðuð skilgreining Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum byggji í öllum aðalatriðum á skilgreiningu manntalsreglugerðar ráðs og þings Evrópusambandsins nr. 1201/2009. Í þessum kafla er gerð grein fyrir hinni nýju skilgreiningu og hvernig megi útfæra hana við íslenskar aðstæður.

7.1.1 Ný skilgreining á þéttbýlisstöðum

Þéttbýlisstaður (e. *locality*) er samfelld byggt svæði sem hefur að lágmarki 200 íbúa og:

- skýrt gatnakerfi; eða
- heiti; eða
- að hámarki 200 metra á milli húsa. Þó geta þar verið undantekningar sökum iðnaðar- og atvinnusvæða, útivistarsvæða, brúaðra áa, bílastæða og annarra samgöngumannvirkja, kirkjugarða, hættusvæða vegna náttúruváar o.s.frv.

Þéttbýlisstaður afmarkast af 250 metra helgunarsvæði út frá ystu mannvirkjum hans. Þéttbýlisstaðir sem þá skarast eða liggja saman og eru veltengdir teljast vera samliggjandi. Afmörkun þéttbýlisstaða er óháð sveitarfélagamörkum.

Þéttbýlisstaður sem nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag fær nafn fjölmennasta byggðakjarnans innan hins samfellda þéttbýlis. Heitið skal vísa til þess að um fleiri en eitt sveitarfélag sé að ræða, t.d. Stór-Reykjavík eða Selfoss og nágrenni. Þessa er þó ekki þörf ef um er að ræða fá heimilisföng, en þá skal þess að jafnaði getið í neðanmálgrein að þéttbýlisstaðurinn nái yfir sveitarfélagamörk. Stuðst skal við álit örnefnanefndar ef um ný heiti er að ræða.

7.1.2 Ný skilgreining á byggðakjörnum

Byggðakjarni (e. *urban nucleus*) er samfelld byggt svæði innan eins sveitarfélags sem hefur:

- skýrt gatnakerfi; eða
- heiti; eða
- að hámarki 200 metra á milli húsa. Þó geta þar verið undantekningar sökum iðnaðar- og atvinnusvæða, útivistarsvæða, brúaðra áa, bílastæða og annarra samgöngumannvirkja, kirkjugarða, hættusvæða vegna náttúruváar o.s.frv.

Byggðakjarni afmarkast af 250 metra helgunarsvæði út frá ystu mannvirkjum hans. Byggðakjarnar innan sama sveitarfélags sem þá skarast eða liggja saman og eru veltengdir teljast vera samliggjandi.

Hagstofa Íslands birtir aðeins tölur um byggðakjarna sem hafa 50 íbúa eða fleiri eða hafa náð því marki einhvern tímann á því árabili sem útgefnar tölur ná til.

7.2 Afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða

Viðmið manntalsreglugerðarinnar eru þrjú talsins og þarf samfelld byggð að uppfylla eitthvert eitt þeirra til að teljast sem byggðakjarni eða þéttbýlisstaður. Þegar kemur að sjálfri afmörkuninni er síðan að finna ákveðna stigveldisskiptingu meðal viðmiðanna, þ.e. byggðakjarni eða þéttbýlisstaður afmarkast af þeirri samfelldu byggð sem hefur skýrt gatnakerfi eða þeirri samfelldu byggð sem heitið nær yfir. Það viðmið sem er víðtækara er notað til afmörkunar.

Ef ekki er hægt að nýta þessi tvö fyrrnefndu viðmið til afmörkunar, er hægt að beita 200 metra reglunni um hámarksfjarlægð á milli húsa. Í manntalsreglugerðinni eru talin upp nokkur

undantekningaratriði frá 200 metra reglunni, og við þau hefur verið bætt ákvæði um hættu-
svæði vegna náttúruváar, s.s. vegna ofanflóða.³⁵

Þegar afmörkunin hefur farið fram á grundvelli viðmiðanna þriggja, fer endanleg afmörkun fram en hún byggist á 250 metra helgunarsvæði út frá ystu mannvirkjum þéttbýlisstaðar eða byggðakjarna. Þeir kjarnar eða staðir sem þá skarast eða liggja saman og eru veltengdir teljast vera samliggjandi.

7.3 Viðhald og rekstur

Umsjón með framkvæmd skilgreiningar byggðakjarna og þéttbýlisstaða er verkefni Hagstofu Íslands. Þjóðskrá Íslands heldur staðfangaskrá með hnitsettum staðföngum á landinu. Hagstofan hefur aðgang að þeim gögnum vegna skýrsla sinna um mannfjöldann.

Uppfærsla og landfræðileg afmörkun þéttbýlisstaða og byggðakjarna fer fram í janúar ár hvert. Yfirleitt má gera ráð fyrir að þar sem heimilisföng eru auðkennd með götuheiti og húsnúmeri sé gatnakerfi skýrt. Ef vafi leikur á því, eða ef ekkert heimilisfang í væntanlegum þéttbýlisstað eða byggðakjarna er á því sniði, fer fram mat á skýrleika gatnakerfis með hjálp loftmynda, korta og/eða þéttbýlisuppráttu sveitarfélaga þar sem þeir eru til staðar.

Við mat á heiti þéttbýlisstaðar er stuðst við þéttbýlisupprætti sveitarfélaga eða aðrar heimildir sem vísa til viðkomandi þéttbýlisstaðar eða byggðakjarna, s.s. ársskýrslur örnefndar-
nefndar eða álit frá henni.³⁶

7.4 Áhrif nýrrar skilgreiningar á tímaraðir

Breytt skilgreining á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum getur leitt til þess að nýir byggðakjarnar koma fram, eða breytingar orðið á núverandi afmörkun þeirra og mannfjölda. Það þýðir um leið að breytingar verða á stöðu einstakra staðfanga, þau munu ýmist teljast til dreifbýlis í stað þéttbýlis áður eða öfugt.

Helstu breytingar sem eru fyrirsjáanlegar eru þær að Álftanes verður með nýrri skilgreiningu ekki talið til samfellds þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu. Ástæðan fyrir þessu er sú að fjarlægðin á milli ystu marka Álftaness og Hafnarfjarðar er um þrjú kílómetrar. Ekki er unnt að beita undantekningarákvæðum 200 metra reglunnar því landsvæðið á milli þéttbýlisstaðanna tveggja er einkum landbúnaðarsvæði og hraun.

Þá verður Mosfellsdalur ekki talinn til samfellds þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu vegna þess að einn og hálfur kílómetri er á milli ystu marka kjarnans í Mosfellsdal og ystu marka Mosfellsbæjar. Enda þótt samfellda byggðin í Mosfellsdal falli hvorki undir ákvæði um skýrt gatnakerfi né heiti (heitið nær yfir sveitina alla, ekki aðeins hinn eiginlega kjarna í Mosfellsdal), þá verður hluti dalsins talinn sérstakur byggðakjarni vegna 200 metra reglunnar. Tölur um byggðakjarnann verða birtar undir heitinu *byggðakjarninn í Mosfellsdal*.

Að öðru leyti myndar Reykjavík og nágrennanbyggðir eitt samfellt þéttbýli. Tölur verða birtar undir heitinu *Stór-Reykjavík*.

Selfoss og Árbæjarhverfi í Ölfusi verða talin sem einn samfelldur þéttbýlisstaður. Ástæðan fyrir því er ákvæði um helgunarsvæði í kringum ystu mannvirki þéttbýlisstaða og byggðakjarna, en minna en 500 metrar eru á milli ystu mannvirkja staðanna tveggja. Tölur um þessa samfelldu byggð verða birtar undir heitinu *Selfoss og nágrenni*.

³⁵ Þetta ákvæði veldur því að byggðin við Skutulsfjörð í Ísafjarðarbæ, bæði á eyrinni og fyrir botni fjarðarinnar, telst vera samfelld.

³⁶ Sjá lög um bæjanöfn o.fl. nr. 35/1953.

Hið sama gildir um Akureyri og Lónsbakka í Hörgársveit, en tölur verða birtar undir heitinu *Akureyri og nágrenni*.

Ennfremur á þetta við um Akranes og Innnes í Hvalfjarðarsveit, en heiti þéttbýlisstaðarins verður *Akranes og nágrenni*.

Auk ofangreindra staða teljast til þéttbýlisstaðarins *Hveragerðis og nágrennis* allmörg hús ofan Varmár, sem eru innan sveitarfélagsins Ölfuss. Þá telst eitt heimilisfang í Eyjafjarðarsveit með þéttbýlisstaðnum Svalbarðseyri.

Þá má nefna að þéttasti hluti Þykkvabæjar verður talinn sem nýr byggðakjarni, en hingað til hefur hann ekki talist til byggðakjarna vegna landbúnaðarreglunnar. Samfellda byggðin í Þykkvabæ hefur skýrt gatnakerfi og afmarkast af því. Þykkvibær fellur hins vegar á ákvæði um heiti, en líkt og heitið Mosfellsdalur þá nær heitið Þykkvibær yfir sveitina alla en ekki aðeins hinn eiginlega kjarna. Hins vegar er ákveðin samfelld byggð í Þykkvabæ þar sem fjarlægð á milli bygginga er undir 200 metrum og íbúafjöldinn er yfir 50. Því verða birtar tölur um *byggðakjarnann í Þykkvabæ*.

Loks verður Ísafjörður og byggðin fyrir botni Skutulsfjarðar talinn sem einn samfelldur byggðakjarni, vegna undantekningar frá 200 metra reglunni sem byggð er á þeirri staðreynd að á milli þessara tveggja samfelldra byggða er snjóflóðahættusvæði.³⁷

7.4.1 Nýir byggðakjarnar

Eins og fram kemur að ofan, telst Þykkvibær sem nýr byggðakjarni með hinni nýju skilgreiningu. Þá myndar Brúnaflíð í Eyjafjarðarsveit (úr landi Leifsstaða og Brúarlands) nýjan byggðakjarna, en þar er að finna samfellda byggð með skýru gatnakerfi.

Tjarnabyggð, þ.e. hin svokallaða búgarðabyggð sem skipulögð var í landi Kaldaðarness, myndar einnig sérstakan byggðakjarna, bæði vegna skýrs gatnakerfis og heitis. Hverfið er þó enn ófullbyggt, þannig að enn eru meira en 200 metrar til næsta nágrenna hjá sumum íbúðarhúsanna.

Þá hefur í Hvalfjarðarsveit verið skipulögð íbúabyggð við mörk sveitarfélagsins við Akranes. Samkvæmt aðalskipulagi Hvalfjarðarsveitar³⁸ hefur henni verið gefið heitið Innnes. Til þéttbýlisins heyra að auki nokkrir bæir utan skipulagða íbúðasvæðisins sem eru innan við 200 metra frá næsta heimilisfangi innan þess.

7.4.2 Breytingar á mannfjölda í þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum

Í töflu 5 hér að neðan er að finna þær breytingar sem verða á mannfjölda í þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum þegar ný skilgreining verður tekin upp, miðað við mannfjöldatölur frá 17. nóvember 2011.³⁹ Þar sem finna má samfelld þéttbýli, líkt og Stór-Reykjavík og Akureyri og nágrenni, er íbúafjöldanum skipt upp eftir sveitarfélögum eða byggðakjörnum sem standa að hinu samfellda þéttbýli. Þetta á þó aðeins við ef íbúafjöldi byggðakjarnanna er 50 eða fleiri, eða fjöldinn hefur náð því marki einhvern tímann á því árabili sem útgefna tölur ná til.

³⁷ Veðurstofa Íslands (2008).

³⁸ Hvalfjarðarsveit (2009).

³⁹ Tafla 5 er byggð á vélrænni keyrslu. Í fyrstu atrennu voru öll heimilisföng á venjulegu götuheitasniði úthlutað viðkomandi kjarna. Við þessi heimilisföng var bætt óhnitsettum húsheitum sem samkvæmt korti voru innan kjarna og auk þess húsheitum í nokkrum kjörnum þar sem ekkert hús var með götuheitasniði. Síðan voru hús utan gatnakerfis og hús sem báru húsheiti fremur en götuheiti og númer borin saman við kjarnana til að vita hvort a.m.k. eitt heimilisfang innan kjarna væri í innan við 200 metra fjarlægð. Það ferli var endurtekið þar til ekki fundust fleiri nágrennahús við kjarnana. Að lokum er bætt við öllum heimilisföngum sem eru innan við 250 metra frá einhverju staðfangi innan þéttbýlisstaðar sem þannig hefur verið afmarkaður.

Alls eru fimm þéttbýlisstaðir sem settir eru saman úr byggðakjörnum í fleiri en einu sveitarfélagi. Það eru Stór-Reykjavík, Akranes og nágrenni, Akureyri og nágrenni, Selfoss og nágrenni, og Hveragerði og nágrenni. Í Hveragerði eru meðtalir íbúar í Ölfusi sem búa rétt við sveitarfélagamörk Hveragerðis. Sömuleiðis eru íbúar á einum bæ í Eyjafjarðarsveit við mörk Svalbarðseyrar taldir til hennar.

Nokkrar aðrar athugasemdir má gera við töflu 5. Í ljós komu nokkrar villur í fyrri flokkun byggðakjarna. Alls var 21 einstaklingur fluttur úr „Mosfellsdal“ í meginbyggðina, einn einstaklingur færðist frá Hellissandi til Rífs, tveir voru færðir frá Laugarbakka til Hvammstanga, 21 var færður frá byggðakjarnanum Hrafnagili til Brúnahlíðar og einn einstaklingur var færður frá Stokkseyri til Eyrarbakka. Þá var nokkur breyting á hverjir teljast til Kleppjárnsreykja í Borgarfirði og til Lauga í Reykjadal. Aðrar tilfærslur lúta fyrst og fremst að skiptingu milli dreifbýlis og þéttbýlis á mörkum byggðakjarnanna eða þéttbýlisstaðanna.

Tafla 5. Breytingar á mannfjölda þéttbýlisstaða eða byggðakjarna 17. nóvember 2011

Þéttbýlisstaður/ byggðakjarni	Núverandi skilgreining	Alls	Ný skilgreining	
			Var strjálbýli	Verður strjálbýli
Stór-Reykjavík	199.643	199.492	6	136
Hafnarfjörður	26.426	26.417	0	9
Garðabær	11.225	11.198	0	27
Kópavogur	31.118	31.111	0	7
Reykjavík	117.988	117.956	6	38
Seltjarnarnes	4.289	4.289	0	0
Mosfellsbær ⁴⁰	8.597	8.521	0	55
Álftanes	2.416	2.387	0	29
Byggðakjarni í Mosfellsdal	243	191	0	73
Grundarhverfi á Kjalarnesi	510	529	19	0
Grindavík	2.827	2.822	0	5
Hafnir	95	92	0	3
Sandgerði	1.678	1.640	0	38
Garður	1.485	1.485	0	0
Keflavík og Njarðvík	14.055	14.055	0	0
Vogar	1.054	1.053	0	1
Akranes og nágrenni	6.591	6.637	60	14
Akranes	6.591	6.577	0	14
Innes	.	60	60	0
Hvanneyri	257	251	0	6
Kleppjárnsreykir	36	44	21	13
Reykholt í Borgarfirði	44	36	0	8
Melahverfi í Hvalfirði	130	130	0	0
Borgarnes	1.776	1.772	0	4
Bifröst	252	256	4	0
Hellissandur ⁴¹	383	376	0	6
Ríf	162	163	0	0
Ólafsvík	1.015	1.015	0	0
Grundarfjörður	839	848	9	0
Stykkishólmur	1.098	1.092	0	6
Búðardalur	253	251	0	2
Reykhólar	124	122	0	2
Patreksfjörður	635	635	0	0
Tálknafjörður	263	258	0	5
Bíldudalur	176	170	0	6
Þingeyri	259	263	4	0
Flateyri	227	216	0	11

⁴⁰ 21 einstaklingur var áður talinn til Mosfellsbæjar en tilheyrir í reynd byggðakjarnanum í Mosfellsdal.

⁴¹ Einn einstaklingur var talinn til Hellissands áður en tilheyrir í reynd Rífi.

Tafla 5. Breytingar á mannfjölda þéttbýlisstaða eða byggðakjarna 17. nóvember 2011 (frh.)

Þéttbýlisstaður/ byggðakjarni	Núverandi skilgreining	Alls	Ný skilgreining	
			Var strjálbýli	Verður strjálbýli
Suðureyri	289	272	0	17
Bolungarvík	885	862	0	23
Ísafjörður	2.621	2.602	0	19
Hnífsdalur	220	220	0	0
Súðavík	157	148	0	9
Drangnes	73	73	0	0
Hólmavík	391	383	0	8
Laugarbakki ⁴²	45	43	0	0
Hvammstangi	554	549	0	7
Blönduós	825	824	0	1
Skagaströnd	501	496	0	5
Sauðárkrókur	2.574	2.574	0	0
Varmahlíð	130	138	8	0
Hólar í Hjaltadal	88	88	0	0
Hofsós	177	173	0	4
Grimsey	87	77	0	10
Siglufjörður	1.220	1.206	0	14
Ólafsfjörður	834	813	0	21
Dalvík	1.404	1.370	0	34
Hrísey	171	170	0	1
Litli-Árskógssandur	137	132	0	5
Hauganes	120	120	0	0
Hjalteyri	41	42	1	0
Akureyri og nágrenni	17.710	17.689	16	37
Akureyri	17.616	17.579	0	37
Lónsbakki	94	110	16	0
Kristnes	49	56	7	0
Hrafnagil ⁴³	245	256	32	0
Brúnahlíð í Eyjafirði	.	64	43	0
Svalbarðseyri ⁴⁴	241	249	31	23
Grenivík	266	266	0	0
Reykjahlíð	188	159	0	29
Laugar	119	117	10	12
Húsavík	2.228	2.226	0	2
Kópasker	120	120	0	0
Raufarhöfn	187	187	0	0
Þórshöfn	384	378	0	6
Bakkafjörður	73	73	0	0
Vopnafjörður	533	533	0	0
Fellabær	390	389	1	2
Borgarfjörður eystri	97	93	0	4
Seyðisfjörður	674	656	0	18
Egilsstaðir	2.309	2.268	0	41
Hallormsstaður	54	48	0	6
Neskaupstaður	1.472	1.472	0	0
Eskifjörður	1.023	1.013	0	10
Reyðarfjörður	1.107	1.098	0	9
Fáskrúðsfjörður	663	661	0	2
Stöðvarfjörður	197	193	0	4
Breiðdalsvík	140	136	0	4
Djúpivogur	355	340	0	15

⁴² Tveir einstaklingar voru áður taldir til Laugarbakka, en tilheyrta í reynd Hvammstanga.⁴³ 21 einstaklingur voru áður taldir til Hrafnagils, en tilheyrta í reynd Brúnahlíð.⁴⁴ Til Svalbarðseyrar eru taldir 4 íbúar í Eyjafjarðarsveit.

Tafla 5. Breytingar á mannfjölda þéttbýlisstaða eða byggðakjarna 17. nóvember 2011 (frh.)

Þéttbýlisstaður/ byggðakjarni	Núverandi skilgreining	Alls	Ný skilgreining	
			Var strjálbýli	Verður strjálbýli
Nesjahverfi í Hornafirði ⁴⁵	68	64	1	5
Höfn í Hornafirði	1.660	1.658	0	2
Kirkjubæjarklaustur	122	114	0	8
Vík í Mýrdal	280	280	0	0
Vestmannaeyjar	4.193	4.191	0	2
Hvolsvöllur	870	889	19	0
Byggðakjarni í Þykkvabæ	.	62	62	0
Hella	771	773	2	0
Brautarholt á Skeiðum	56	58	2	0
Flúðir	376	414	44	6
Reykholt í Biskupstungum	187	196	9	0
Laugarás	113	113	0	0
Laugarvatn	148	148	0	0
Sólheimar í Grímsnesi	96	92	0	4
Borg í Grímsnesi	75	77	2	0
Selfoss og nágrenni	6.501	6.501	7	7
Selfoss	6.443	6.443	2	2
Árbæjarhverfi í Ölfusi	58	58	5	5
Tjarnabyggð	.	78	78	0
Stokkseyri ⁴⁶	456	475	23	3
Eyrbakki	562	545	0	18
Hveragerði og nágrenni ⁴⁷	2.265	2.289	27	3
Þorlákshöfn	1.519	1.519	0	0

7.4.3 Breytingar á mannfjölda í dreifbýli

Ljóst er að breytingar verða einnig á mannfjölda í dreifbýli. Eins og sést í töflu 5 leiðir sú staðreynd að kaupstaða- og kaupstúnahreppareglan verður aflögð til þess að dreifbýli innan svokallaðra kaupstúnahreppa og í fyrrum kaupstöðum verður réttilega talið til dreifbýlis í stað þéttbýlis áður. Af töflunni má einnig lesa að sumir þeirra sem áður töldust til dreifbýlis, teljast til þéttbýlis með hinni nýju skilgreiningu. Samkvæmt töflunni eru það alls 548 einstaklingar sem áður töldust búa í dreifbýli sem teljast til þéttbýlisstaðar eða byggðakjarna samkvæmt nýju skilgreiningunni, en 828 einstaklingar teljast nú búa í dreifbýli en voru búsettir í þéttbýlisstað eða byggðakjarna samkvæmt eldri skilgreiningu.

Þéttbýli er eftir sem áður miðað við 200 manna markið. Einn staður fellur niður fyrir það mark með nýrri skilgreiningu, þ.e. byggðakjarninn í Mosfellsdal telst rétt innan við 200 manns en áður voru allir íbúar dalsins taldir búa í þéttbýli. Þá fellur Hallormsstaður undir 50 íbúa mörkin.

Með nýrri skilgreiningu teljast 298.532 einstaklingar af 319.322 á íbúaskrá Þjóðskrár 17. nóvember 2011 búa í þéttbýli, samanborið við 298.979 samkvæmt eldri skilgreiningu. Nýja skilgreiningin fækkar því þéttbýlisíbúum úr 93,6% mannfjöldans í 93,5%.

⁴⁵ Áður undir heitinu Nesjakauptún í Hornafirði.

⁴⁶ Einn einstaklingur var áður talinn tilheyrja Stokkseyri, en heimilisfang hans er í reynd á Eyrbakka.

⁴⁷ Til Hveragerðis og nágrennis eru einnig taldir 27 íbúar í Sveitarfélaginu Ölfusi sem höfðu verið taldir búa í strjálbýli samkvæmt fyrri skilgreiningu.

8 Lokaorð

Í þessari skýrslu hefur verið fjallað um hvað rekur Hagstofu Íslands til að endurskoða skilgreiningu sína á þéttbýlisstöðum. Núgildandi skilgreining er frá 1961 og byggist að mörgu leyti á forsendum sem ekki hafa verið í gildi um langt skeið, þ.e. skiptingu landsins í kaupstaði, kaптúnahreppa og sveitahreppa. Þá hefur framkvæmd skilgreiningarinnar byggst á húskótaskráningu í húskrár þjóðskrár, en bæði hefur framkvæmdin ekki alltaf verið samkvæm sjálfri sér og auk þess stefnir í að núverandi skráningarkerfi verði lagt af í náinni framtíð.

Rakið var í skýrslunni að þjóðskrá Íslands vinnur að gerð Staðfangaskrár þar sem öll heimilisföng í húskrár þjóðskrár verða hnitsett. Þessi gögn gefa nú kost á því að taka upp nýja skilgreiningu og vinnuaðferðir. Í skýrslunni var skoðað hvort hægt væri að nota eina einfalda aðferð til finna og skilgreina þéttbýlisstaði. Niðurstaða þeirrar athugunar var að skynsamlegast væri að nota fleiri en eina vídd. Í skýrslunni er gerð grein fyrir nýrri skilgreiningu Hagstofunnar á þéttbýlisstöðum sem fylgir manntalsreglugerð ráðs og þings Evrópusambandsins í öllum meginatriðum.

Ný skilgreining á þéttbýlisstöðum er í grundvallaratriðum ekki frábrugðin þeirri eldri. Hún afnemur hins vegar úrelta tilvísun í forn lögsagnarumdæmi og hverfur frá því að líta á hver sé aðalatvinnugrein íbúanna. Í stað þessa er litið á hvort um sé að ræða skýrt gatnakerfi eða heiti, en ella hvort íbúarnir búi í innan við 200 metra hver frá öðrum. Eins og fyrr miðast þéttbýlisstaðir við að þar búi að lágmarki 200 manns. Byggðakjarnar eru skilgreindir líkt og þéttbýlisstaðir. Þó miðast mörk þeirra við sveitarfélög og ekki eru gerðar neinar kröfur um lágmarksfjölda íbúa. Líkt og áður mun Hagstofan miða við að ekki séu birtar tölur fyrir minni byggðakjarna en 50 manna.

Við athugun á áhrifum nýrrar skilgreiningar kemur í ljós að áhrifin á hagtölurnar eru hverfandi litlar. Fólki í dreifbýli fjölga nokkuð, en fólki í þéttbýli fækkar úr 93,6% í 93,5% af mannfjöldanum.

Niðurstaða skýrslunnar er sú að endurskilgreining byggð á manntalsreglugerð ráðs og þings Evrópusambandsins gefi af sér skýra og stöðuga afmörkun sem auðvelt er að uppfæra með hagkvæmum vinnuaðferðum. Slík skilgreining leiðir til skýrra vinnureglna, tryggir samfelli við núverandi skilgreiningu og gerir íslenskar hagtölur samanburðarhæfar á alþjóðavísu.

Viðauki — Byggðarstig

Hagstofa Íslands birtir ekki aðeins yfirlit yfir mannfjöldann eftir byggðakjörnum og þéttbýlisstöðum, heldur einnig eftir byggðarstigi (þ.e. flokkun eftir íbúafjölda). Eins og framfar segir hefur Hagstofan birt yfirlit eftir byggðarstigi allt frá stofnun. Framan af var skiptingin einföld, en skipt var eftir kaupstöðum og sýslum. Frá árinu 1921 var skipting staða í þéttbýli eða strjálbýli miðuð við 300 íbúa. Það mun hafa verið með hliðsjón af því að kaптún þar sem voru 300 íbúar eða fleiri áttu rétt á því að verða sérstakt sveitarfélag samkvæmt sveitarstjórnarlögum frá 1905.⁴⁸ Árið 1961 voru mörk þéttbýlis færð niður í 200 íbúa eða fleiri, til samræmis við staðlaða flokkun byggðarstigs frá Sameinuðu þjóðunum og sameiginlega skilgreiningu hagstofanna á Norðurlöndunum. Jafnframt var byrjað að flokka þéttbýlisstaði eftir byggðarstigi.⁴⁹

Hér að neðan má sjá flokkunina sem Hagstofan notar við birtingu margs konar talnaefnis um breytingar mannfjöldans eftir byggðarstigi. Vegna fámennis þjóðarinnar og sögulegrar þróunar við birtingu talnaefnis er í nokkru vikið frá hinni alþjóðlegu flokkun. Fyrst má nefna að þar sem aðeins er einn þéttbýlisstaður á landinu með 100.000 íbúum eða fleiri (þ.e. Stór-Reykjavík sem nær yfir Hafnarfjörð, Garðabæ, Kópavog, Reykjavík, Seltjarnarnes og Mosfellsbæ), eru efstu mörk flokkunarinnar miðuð við 100.000 íbúa en ekki 1.000.000 íbúa eins og í alþjóðlegu flokkuninni.⁵⁰ Þá er vikið frá alþjóðlegu flokkuninni með því að skipta byggðarstigsflokkunum 200–499 íbúar í tvennt (200–299 og 300–499), í því skyni að viðhalda samræmi vegna eldri skiptingar í þéttbýli og strjálbýli sem miðuð var við 300 íbúa. Loks er lægsta viðmið í alþjóðlegu flokkuninni sett við 200 íbúa, en vegna fjölda smærri byggðakjarna hér á landi er lægsta viðmið byggðarstigsins íslenska sett við 49 íbúa.

Íbúafjöldaviðmið byggðarstigsflokkunar

- A 100.000 og fleiri
- B 10.000–99.999
- C 5.000–9.999
- D 2.000–4.999
- E 1.000–1.999
- F 500–999
- G 300–499
- H 200–299
- I 100–199
- J 50–99
- K 49 og færri, eða strjálbýli

⁴⁸ Hagstofa Íslands (1975).

⁴⁹ Guðni Baldursson (1991, með síðari breytingum).

⁵⁰ Commission Regulation (EC) No. 1201/2009.

Heimildir

- Commission Regulation (EC) No. 1201/2009 (Official Journal of the European Union L 329, 15.12.2009).
- Danmarks Statistik (2011). *Varedeklaration: Byoppgørelsen pr. 1. januar*. Vefslóð: <www.dst.dk/Statistik/dokumentation/Varedeklarationer/emnegruppe/emne.aspx?sysrid=766> (25. nóvember 2011).
- Guðni Baldursson (1991, með síðari breytingum). „Skýrgreining á stöðum í þéttbýli og strjálbýli og á byggðarstigi,“ óbirt greinargerð, Hagstofa Íslands, Reykjavík.
- Hagstofa Íslands (1975). *Mannfjöldaskýrslur árin 1961–70*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Hagstofa Íslands (2011). *Mannfjöldi 1. janúar 2010*. Vefslóð: <<https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=7a0bc718-7159-482b-bc7a-f33f7dae3ded>> (20. október 2011).
- Hagstofa Íslands (2011:1). *Mannfjöldapróun 2010*. Vefslóð: <<https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=367e9f6e-7e2e-422a-8caf-14ff76a6d3b9>> (20. nóvember 2011).
- Hagstofa Íslands (2011). *Lýsigögn: Mannfjöldinn 1. janúar*. Vefslóð: <http://www.hagstofa.is/pages/1538/?src=../..//vorulysingar/v_transporter.asp?filename=V10174.htm> (6. desember 2011).
- Hvalfjarðarsveit (2009). *Aðalskipulag Hvalfjarðarsveitar 2008–2020: Þéttbýlisupprættir af Innesi og Melahverfi*. Vefslóð: <<http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsmal/skipulagssja/>> (3. janúar 2012).
- Ísafjarðarbær (2009). *Aðalskipulag Ísafjarðarbæjar 2008–2020: Þéttbýlisuppráttur*. Vefslóð: <<http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsmal/skipulagssja/>> (21. nóvember 2011).
- Jarðalög nr. 81/2004.
- Kolbeinn Árnason og Ingvar Matthíasson (2009). *Corine-landflokun á Íslandi 2000 og 2006*. Vefslóð: <www.lmi.is/Files/Skra_0038437.pdf> (14. október 2011).
- Landmælingar Íslands (2011). *Reitakerfi Íslands*. Vefslóð: <<http://www.lmi.is/maelingar-og-landuppl/reitakerfi-islands/>> (22. nóvember 2011).
- Lög um bæjanöfn o.fl. nr. 35/1953.
- Lög um gatnagerðargjöld nr. 153/2006.
- Lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna nr. 9/2009.
- Lög um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004.
- Mosfellsbær (2008). *Aðalskipulag 2002–2024: Þéttbýlisuppráttur*. Vefslóð: <<http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsmal/skipulagssja/>> (21. nóvember 2011).
- Raforkulög nr. 65/2003.
- Rangárþing ytra (2010). *Aðalskipulag 2010–2022: Þéttbýlisuppráttur Þykkvibæjar*. Vefslóð: <<http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsmal/skipulagssja/>> (21. nóvember 2011).
- Reglugerð um alþjónustu og framkvæmd pósthjónustu nr. 364/2003.
- Reglugerð um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005.
- Reglugerð um fráveitur og skólþ nr. 798/1999.
- Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010.
- Reglugerð um úthlutun byggðakvóta fyrir fiskveiðiárið 2010/2011 nr. 78/2010.
- Reglugerð um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 401/2005.
- Skipulagslög nr. 123/2010.
- Skipulagsreglugerð nr. 400/1998.

- Skipulagsstofnun (2003). Leiðbeiningar um gerð aðalskipulags: Ferli og aðferðir. Vefslóð: <www.skiplagsstofnun.is/skiplagsmal/adalskiplag/leidbeiningar/> (1. nóvember 2011).
- Statistiska centralbyrån (2011). *Tätorter 2010*. Vefslóð: <www.scb.se/statistik/MI/MI0810/2010A01/MI0810_2010A01_SM_MI38SM1101.pdf> (25. nóvember 2011).
- Statistisk sentralbyrå (2011). *Om statistikken: Begreper, kjennemerker og grupperinger*. Vefslóð: <www.ssb.no/befteft/> (25. nóvember 2011).
- Tryggvi Már Ingvarsson (2008, september). „Staðfangaskrá: Dæmi um opinbert gagnasafn.“ Erindi flutt á hádegisverðarfundum um innleiðingu tilskipana INSPIRE og endurnot opinberra upplýsinga: Skipulag landupplýsinga og gjaldtaka, Reykjavík.
- United Nations (1998). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*. Vefslóð: <unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/principles/default.htm> (1. nóvember 2011).
- United Nations (2008). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*. Vefslóð: <unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2e.pdf> (25. nóvember 2011).
- Veðurstofa Íslands (2008). *Hættumat vegna ofanflóða fyrir Ísafjarðarbæ*. Vefslóð: <www.vedur.is/ofanflod/haettumat/isafjordur/> (1. nóvember 2011).
- Vegalög nr. 800/2007.