

22. júlí 2020

Ný aðferð við flokkun íbúa eftir þéttbýli og byggðakjörnum

Inngangur

Árið 2015 gaf Hagstofan út nýjar skilgreiningar á þéttbýli og byggðakjörnum þar sem endanlega var horfið frá því að miða skilgreininguna við sveitarfélagsmörk þannig að allt landsvæði svokallaðra „þéttbýlissveitarfélaga“ væru talið til þéttbýlisins. Í stað þessa var grundvallarreglan um að lágmarki 200 metra fjarlægð á milli húsa og 50 íbúa lágmarksfjöldi höfð að leiðarljósi fyrir allt þéttbýlið en að auki litið til þátta eins og heiti þéttbýlis og gatnakerfis.

Breyttri skilgreiningu var aðeins beitt á mannfjöldagögn 2011 og síðar þannig að tímaraðir rofnuðu.

Undanfarin misseri hafa sérfræðingar Hagstofunnar fengist við að hnitsetja eldri staðföng í húsaskrá Þjóðskrár og náð að hnitsetja nær öll staðföng í þéttbýli frá 1990 og flest í dreifbýlinu. Hnitsetningin gerir það að verkum að hægt er að breyta verklagi við flokkun mannfjöldans í þéttbýlisstaði og dreifbýli ásamt því að hægt er að skilgreina þéttbýlisstaðina sem kortafitjur. Það eykur mjög nákvæmni byggðakjarna- og þéttbýlistölfræðinnar. Auk þess opnar hnitsetningin nýja möguleika við birtingu gagnanna.

Vegna hnitsetningarinnar og nýs verklags verða gögn um mannfjöldann eftir þéttbýli og byggðakjörnum endurskoðuð frá 1. janúar 2001. Síðar er ráðgert að teygja þessa tímaröð a.m.k. aftur til ársbyrjunar 1990.

Í þessari greinargerð verður nýju verklagi og gerð nýrrar þéttbýlisskrár lýst og greint frá mismun á milli nýrrar tímaraðar og áður útgefins efnis.

Skilgreining á þéttbýlisstað

Í greinargerðinni „Endurskilgreining Hagstofu Íslands á þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum“ frá 18. mars 2015 eru þéttbýlisstaðir skilgreindir svo: ¹

Þéttbýlisstaður (e. locality) er samfelldt 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 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 neðanmálsgrein að þéttbýlisstaðurinn nái yfir sveitarfélagamörk. Stuðst skal við álit örnefnanefndar ef um ný heiti er að ræða.

Skilgreining á byggðakjarna

Í sömu greinargerð eru byggðakjarnar skilgreindir svo:

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

- 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 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.

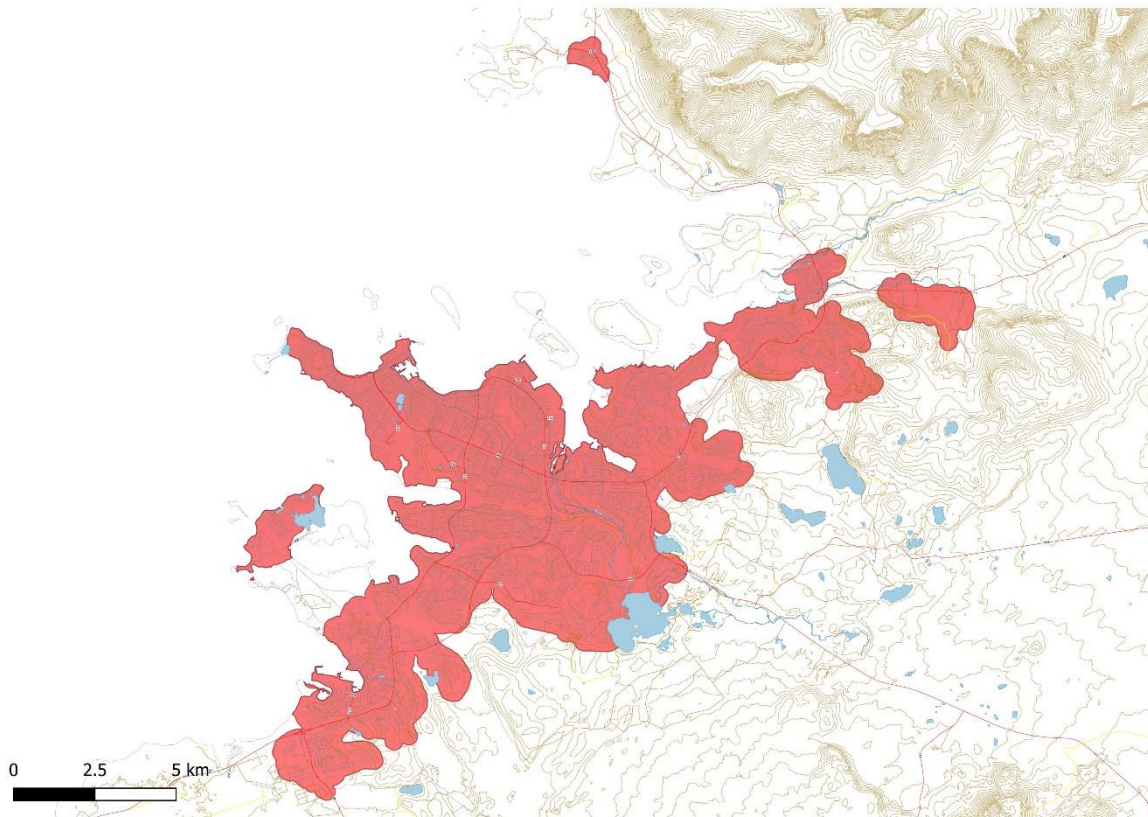
¹ https://hagstofa.is/media/43832/hag_150318c.pdf

Nýtt verklag

1. Allir þéttbýlisstaðir og mögulegir þéttbýlisstaðir/byggðakjarnar eru fundnir innan sveitarfélags með því að sameina alla fláka sem fengnir eru með því að draga 110 metra hring utan um hvert staðfang innan sveitarfélags samkvæmt staðfangaskrá Þjóðskrár og/eða Hagstofunnar—þó hvorki hesthús né sumarhús. Með þessu móti tengjast staðföng sem eru innan við 200 metra hvert frá öðru.¹ Aðeins eru teknir með þeir flákar sem hafa 15 íbúa eða fleiri.
2. Dreginn er 150 metra jaðar utan um þá fláka sem sameinaðir eru í skrefi 1 og öll svæði innan ytri marka þess jaðars eru talin með (engir „helgidagshólmar“ eru leyfðir). Með þessu móti næst að uppfylla kröfur skilgreiningarinnar um 200 metra fjarlægð á milli húsa að hámarki og 250 metra helgunarsvæði utan um byggðina.
3. Staðföng utan helgunarsvæðis sem eru fleiri en 10 í þyrpingu og eru hvorki hesthús né sumarhús teljast til byggðakjarnans ef helgunarsvæði klasans skarast við helgunarsvæði byggðakjarnans. Þetta eru gjarnan atvinnusvæði utan sjálfs byggðakjarnans, t.d. í Garðahraun í Garðabæ.
4. Öðrum svæðum sem tilheyra byggðakjarnanum — t.d. golfvellir og byggð sem hefðbundið er að telja til byggðarinnar — sem eru utan við helgunarsvæðið en liggja að því er bætt við byggðakjarnann og gangur milli þeirra teiknaður ef þarf.
5. Byggðakjarnar innan sveitarfélags sem skarast teljast einn kjarni.
6. Þéttbýlisstaður er einn byggðakjarni en ef byggðakjarnar í tveimur eða fleiri sveitarfélögum skarast mynda þeir einn þéttbýlisstað.
7. „Helgidagshólmar“ eru ekki leyfðir í byggðakjörnum eða þegar þéttbýlisstaðir eru myndaðir úr tveimur eða fleiri byggðakjörnum. Með „helgidagshólum“ er átt við göt í annars samfelldum flákum.
8. Afmörkun byggðakjarna og þéttbýlisstaða fer fram á fimm ára fresti fyrir mannfjöldann í upphafi þess árs sem endar á 0 eða 5. Ef ástæða er til, t.d. vegna nýrra hverfa sem tekin eru í notkun, sameiningar sveitarfélaga sem hafa áhrif á byggðakjarna eða annarra breytinga sem hafa áhrif á byggðakjarna, eru byggðakjarnar og þéttbýlisstaðir markaðir upp á nýtt í hverju tilviki fyrir sig.
9. Öll staðföng sem eru innan byggðakjarna og í sama sveitarfélagi teljast til þess byggðakjarna.
10. Öll staðföng sem eru innan þéttbýlisstaðar teljast til þess þéttbýlisstaðar. Því geta staðföng sem standa utan byggðakjarna innan sveitarfélags talist til þéttbýlisstaðarins í næsta sveitarfélagi, til dæmis nokkur staðföng ofan Varmár í Ölfusi sem teljast til Hveragerðis.
11. Byggðakjarni eða þéttbýlisstaður sem nær 50 íbúa markinu þegar ný mörk eru dregin á ári sem endar á 0 eða 5 eru hafðir í talnaefninu það ár og næstu 9 ár að minnsta kosti.

¹ Metrarnir 10 sem umfram eru í radíusnum bjóða uppá hús innan hrings með 10 metra radíus sem hafa ferningslaga grunn að flatarmáli 200 m².

Mynd 1. Þéttbýlisstaðir á höfuðborgarsvæðinu 1. janúar 2020



Byggðakjarnar og þéttbýli 1990–2020

Við endurskoðun á skrá til vinnslu mannfjöldaskýrslna hafa upplýsingar um staðföng þjóðskrár (húskótar) og breytingasaga þeirra verið endurskipulagðar. Þar sem auðkenni heimilisfanga í þjóðskrá eru merkingarbær, þ.e. hafa að innihalda upplýsingar um sveitarfélög, götur og húsnúmer, eru þau viðkvæm fyrir hverskyns breytingum í skipulagi bæja og þorpa – auk þess sem sameining sveitarfélaga veldur breytingum á húskótum í þjóðskrá.

Markmiðið með endurskipulagningunni var

- að halda utan um breytingasögu sveitarfélaganna og þeirra svæða sem þau tilheyra með betri hætti en áður,
- að halda utan um breytingasögu staðfangaupplýsinga í þjóðskránni og þeirra svæða sem staðföngin tilheyra óháð sveitarfélögunum og
- að halda utan um breytingasögu þéttbýlisstaða og byggðakjarna.

Til að skoða þróun þéttbýlisstaða og byggðakjarna svo langt aftur sem gögnin leyfa þurfti annars vegar að hnitsetja staðföng í húsaskrá Þjóðskrár aftur í tímann og hins vegar að finna staðföng yfir atvinnuhúsnæði og aðrar byggingar til að þéttbýlið væri ekki eingöngu miðað við mannfjöldagögnin.

Hnitun staðfanga

Í manntalinu 2011 voru öll staðföng húsaskrár í Þjóðskrá hnitsett. Þeirri hnitsetningu hefur verið haldið við síðan af mannfjöldateymi Hagstofunnar með hliðsjón af Staðfangaskrá Þjóðskrár og eigin vinnu ef tengingu vantar eða liggur ekki ljós fyrir.

Vegna endurskoðunarinnar á byggðakjörnum var leitast við að hnitsetja, eins og kostur var, öll heimilisföng í árlegum mannfjöldaskrá frá 1. desember 1989. Ef heimildir voru ekki til um viðkomandi staðfang voru hnitin tilreiknuð, t.d. sem meðaltal af hnitum í viðkomandi götu eða á líklegu svæði. Ekki var lagt upp úr að hnitsetja staðföng í dreifbýli.

Alls hafa 78.326 staðföng í mannfjöldaskrár verið í notkun frá því 1. desember 1989. Af þeim eru 425 enn óhnitsett sem eru nær öll í dreifbýli en einhver hús utan gatnakerfis en innan þéttbýlis gætu enn verið óhnitsett. Alls eru 69.580 (88,8%) staðföng fengin beint úr Staðfangaskrá Þjóðskrár.

Auk ofangreindra staðfanga eru eftir í húsaskrá Hagstofunnar rúmlega 4.000 staðföng, sem ná aftur til 1. desember 1978, sem ekki hafa verið hnitsett.

Staðföng þar sem engin býr

Staðfangaskrá Þjóðskrár hefur verið gefin út síðan 2013. Með því að tengja skrána við upplýsingar um fasteignir gat Hagstofan sett saman staðfangaskrá frá 1. desember 1989 með því að nýta húsaskrána 1989 og bæta við hana gögnum úr staðfangaskránni 2013 yfir mannvirki önnur en hesthús og sumarhús með byggingarári 1989 eða fyrr. Þessi skrá lá til grundvallar afmörkun byggðakjarna með viðmiðunartímum 1. janúar 1990.

Samskonar aðferð lá til grundvallar afmörkun byggðakjarna með viðmiðunartímum í upphafi árs 1990, 1995, 2000 og 2005. Árið 2010 voru gögnin sem lágu fyrir við manntalsgerðina 2011 nýtt, en 2015 og 2020 var staðfangaskránni án hesthúsa og sumarbústaða árið 2015 og í upphafi árs 2020 bætt við íbúðarstaðföng í upphafi hvors árs.

Handvirkar tengingar

Skilgreining á byggðakjörnum / þéttbýlisstöðum felur í sér að um sé að ræða samfellda byggð. Tveir flákar sem ekki skarast þrátt fyrir helgunarsvæði ættu því að teljast tveir byggðakjarnar eða þéttbýlisstaðir. Hefðir og venjur, sem og landfræðilegar kringumstæður, geta hins vegar mælt gegn því að flokka tiltekinn byggðakjarna í tvo eða fleiri kjarna. Utan höfuðborgarsvæðisins er Ísafjörður eina þéttbýlið þar sem þetta á við til frambúðar. Uppbygging höfuðborgarsvæðisins hefur hins vegar verið með þeim hætti að í eldri gögnum eru oft slíkar slitur sem nauðsynlegt er að tengja saman. Þá getur verið að hús hafi verið rifin sem áður tengdu saman húsapýrpingar, en um slík staðföng hefur Hagstofan ekki upplýsingar svo langt aftur í tíma.

Auk þessa getur verið um atvinnusvæði eða mannlausa húsapýrpingu að ræða tengda byggðakjarnanum sem eðlilegt er að telja með honum þó svo að standi utan við helgunarsvæði kjarnans.

Hér er rakið hvað gert var í hverju tilviki fyrir sig.

Byggðin í Skutulsfirði skiptist í tvö hverfi (fyrir utan Hnífsdal), þ.e. byggðin fyrir botni Skutulsfjarðar og byggðin á eyrinni og upp af henni. Hverfin skarast ekki enda er ekki heimilt að búa undir hlíðinni vegna snjóflóðahættu. Engu að síður teljast þessi hverfi til sama byggðarlags og eru tengd á kortinu með litlum gangi á milli þeirra staðfanga sem næst standa hvoru öðru.

Golfvöllurinn í Mosfellsbæ var stækkaður í átt að ánni Korpu árið 2008. Þar með var komin sú staða að byggðakjarninn í Mosfellsbæ skaraðist á við byggðakjarnann í Reykjavík og alla leið vestur til Hafnarfjarðar. Golfvallarsvæðinu var bætt við Mosfellsbæ frá og með árinu 2010. Þetta veldur því að frá og með 2010 skarast Mosfellsbær við Stór-Reykjavíkurbýlið og telst með því.

Tunguhverfi í Mosfellsbæ stendur utan við meginbyggðina en friðað svæði skilur á milli. Þetta hverfi er tengt meginbyggðinni handvirkt.

Í Mosfellsdal eru tveir byggðaklasar. Frá 2005 tengjast þeir sjálfkrafa vegna nálægðarreglu. Þeir voru tengdir saman handvirkt árin 1990 til 2000.

Prýðahverfi í Garðahverfi var tengt handvirkt við Ásahverfi árin 1990 og 1995.

Á Álftanesi eru tveir klasar sem voru tengdir handvirkt um Jöfraveg árin 1990 til 2000.

Árið 1990 dugði 250 metra helgunarsvæði ekki til að tengja Digraneshverfi við Smárann og byggðina í Fífuhammi. Það var gert handvirkt.

Ef fleiri ein 10 staðföng mynda kjarna (með eða án íbúa) og eitt þeirra er 500 metra eða skemur frá einhverju staðfangi byggðakjarna er þeim kjarna slegið saman við meginkjarnann. Hesthús og sumarbústaðir eru ekki taldir með. Í nær öllum tilvikum er hér um að ræða atvinnusvæði en í Grundarhverfi á Kjalarnesi er um að ræða íbúabyggð. Önnur dæmi er Helguvíkursvæðið norður af Keflavík eða atvinnusvæðið vestur af Vallarhverfi í Hafnarfirði, atvinnusvæðið í suðurhluta Garðahrauns í Garðabæ og utan ár á Selfossi.

Varnarsvæðið á Miðnesheiði

Auk ofangreindra ráðstafanna þarf að taka tillit til þess að fram til 2006 var varnarsvæðið á Miðnesheiði formlega utan byggðakjarna Keflavíkur og Njarðvíkur. Þó voru íbúar skráðir með búsetu á svæðinu í einhverjum mæli fram að því og öll mannvirki voru síðar skráð í fasteignaskrá. Þar sem stuðst var við nýlegar fasteignaskrár við ákvörðun byggðakjarna fyrir 2010 þurfti að fjarlægja mannvirki innan svæðisins við ákvörðun byggðakjarnans 1990 til 2006.

Þetta var gert með því að teikna upp varnarsvæðið í samræmi við samning íslenska ríkisins við varnarliðið um afhendingu svæðisins frá 2006.

Frávik frá fimm ára reglunni

Ný hverfi voru tekin í byggð 1998 í Reykjavík og 2002-3. Af þeim sökum voru byggðakjarnar í Reykjavík afmarkaðir á nýjan leik 1. janúar 1999 og 1. janúar 2003.

Árið 2007 var nýtt hverfi tekið í notkun í Reykjanesbæ þar sem áður var varnarsvæðið á Miðnesheiði. Af þessum sökum var byggðakjarninn Keflavík og Njarðvík afmarkaður á nýjan leik með nýju hverfi frá og með 1. janúar 2007 og aftur 1. janúar 2009.

Mismunur á nýrri tímaröð og þeirri eldri

Fyrir 2011 voru byggðakjarnar og þéttbýlisstaðir gjarnan skilgreindir sem allt landsvæði sveitarfélagsins nema þegar um þorp í dreifbýlissveitarfélögum var að ræða. Af þessu leiddi að all mörg staðföng utan þéttbýlis voru talin með þéttbýlinu og það því ofmetið.

Ný skilgreining sem tók gildi frá og með árinu 2011 fór að mestu eftir 200 metra reglunni, en þó gátu verið vanhöld á því að fylgt væri eftir reglum um helgunarsvæðið utan um byggðina. Þá voru ekki fastmótaðar reglur settar um viðhald gagnanna og aðlögun að stækkun byggðakjarna með því að taka ný hverfi inn.

Tafla 1 sýnir mismun á fjölda þeirra sem taldir eru samkvæmt nýju verklagi í byggðakjörnum og þéttbýlisstöðum miðað við fyrra uppgjör. Fram til 2010 er eldri skilgreining þar sem allt landsvæði kaupstaða og kauptúnahreppa taldist til byggðakjarna. Þá var fjöldi íbúa í þéttbýlisstöðum með yfir 200 íbúa og byggðakjörnum (50+) ofmetinn. Árið 2015 er lítill munur á skilgreiningunni eins og hún var innleidd það ár og nýju aðferðinni en nýja skilgreiningin sýnir nokkru fleiri í byggðakjörnum en verklagið sem hér er kynnt. Munurinn vex árið 2019 þegar svo virðist sem fjöldi í þéttbýli hafi verið vantallinn, einkum vegna vantalingar á höfðuborgarsvæðinu og í Keflavík og Njarðvík (sjá hér á eftir).

Munur á milli aðferða er þó lítill í heildina.

Tafla 1. Mismunur á nýju verklagi og fyrri skilgreiningum 1990–2019

Fjöldi íbúa	Byggðakjarnar (50+)		Þéttbýli (200+)	
	Mismunur	% af mannfjölda	Mismunur	% af mannfjölda
1990 ¹	-1.027	-0,4	-912	-0,4
1995 ²	-721	-0,3	-788	-0,3
2000	-420	-0,2	-591	-0,2
2005	-329	-0,1	-446	-0,2
2010	-417	-0,1	-592	-0,2
2015	-84	0	-97	0
2019	756	0,2	726	0,2

¹ 1. desember 1990

² 1. desember 1994

Helstu leiðréttingar

Þó svo að heildarfrávikin fyrir tölur um þéttbýli og byggðakjarna séu á bilinu 0,0–0,4% getur verið að frávikin séu meiri fyrir einstök byggðarlög. Í öllum tilvikum er um að ræða leiðréttingar. Hér verður minnst á veigamestu breytingar á áður útgefnu efni. Aðrar breytingar eru fjölmargar en smávægilegar.

Grundarhverfi, Kjalarnesi. Til byggðarinnar hafa verið talin staðföng sem eru utan helgunarsvæðis.

Garðabær. Íbúahverfi, sem hefur vaxið upp í Urriðaholti undanfarinn ár, hefur ekki verið talið til byggðakjarnans heldur til strjálbýlis. Hverfið var utan helgunarsvæðis byggðakjarnans en tengist honum þegar atvinnusvæðið í Garðahrauni er tekið með.

Keflavík og Njarðvík. Ný íbúasvæði síðustu tvö ár í Ásbrúarhverfi hafa verið talin til strjálbýlis.

Laugarbakki. Til byggðarinnar hafa verið talin staðföng sem eru utan helgunarsvæðis.

Svalbarðseyri. Fyrir mistök hefur svokölluð „íbúabyggð í sveit“, sem hefur byggst upp við suðurmörk sveitarfélagsins, ásamt starfsmannabústöðum vegna Vaðlaheiðarganga verið talin með byggðakjarnanum. Þetta er leiðrétt nú.

Brúnahlíð, Eyjafirði. Til byggðarinnar hafa verið talin staðföng sem eru utan helgunarsvæðis.

Reykjahlíð. Íbúafjöldi í Reykjahlíð í Skútustaðahreppi hefur verið vantallinn frá 2011.

Rauðalækur. Til byggðarinnar hafa verið talin staðföng sem eru utan helgunarsvæðis.

Þykkvabær. Íbúafjöldi hefur verið vantallinn frá 2011.

Frekari breytingar

Mörk byggðakjarna og þéttbýlisstaða hafa verið dregin í samræmi við meginreglur en stundum hefur þurft að taka ákvörðun um hvort tiltekin húsapýrping/hverfi eigi að tilheyra næsta meginkjarna eða að mörk staðanna hafi verið dregin of rúmlega. Verið getur, þegar nánar er skoðað, að slíkar ákvarðanir þurfi að taka eftir ábendingum frá notendum.

Hagtíðindi Greinargerðir
Statistical Series Working papers

105 árg. • 5. tbl.

ISSN 1670-4770

22. júlí 2020

Umsjón *Supervision* Ómar Harðarson • Omar.Hardarson@Hagstofa.is

www.hagstofa.is

© Hagstofa Íslands *Statistics Iceland* • Borgartúni 21a 105 Reykjavík Iceland

Sími *Telephone* +(354) 528 1000

Bréfasími *Fax* +(354) 528 1099

Um rit þetta gilda ákvæði höfundalaga. Vinsamlegast getið heimildar.

Reproduction and distribution are permitted provided that the source is mentioned.