



HÁSKÓLI ÍSLANDS

MPA-ritgerð í opinberri stjórnsýslu

Til hvers eru sveitarfélög?

*Þjónusta og samstarf sveitarfélaga og svæðisbundið hlutverk
þeirra*

Bjarni Þóroddsson

Leiðbeinandi: Eva Marín Hlynsdóttir, prófessor
Júní 2026

STJÓRN MÁLAFRÆÐIDEILD

Til hvers eru sveitarfélög?
Þjónusta og samstarf sveitarfélaga og svæðisbundið hlutverk
þeirra

Bjarni Þóroddsson

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

Stjórnmálafræðideild
Félagsvísindasvið Háskóla Íslands
Júní 2026

Til hvers eru sveitarfélög? Þjónusta og samstarf sveitarfélaga og svæðisbundið hlutverk þeirra

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

© 2026 Bjarni Þóroddsson
Ritgerðina má ekki afrita nema með leyfi höfundar.

Reykjavík, 2026

Formáli

Ritgerð þessi er 30 eininga lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu við Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Leiðbeinandi var Eva Marín Hlynsdóttir og vil ég þakka henni fyrir veitta aðstoð og ráðgjöf og ekki síst þolinmæði í þessu langa ferli. Byggðastofnun þakka ég sérstaklega fyrir að hafa styrkt verkefnið og fyrir að veita mér aðgang að gögnum, en án hvors tveggja hefði þessi ritgerð ekki orðið að veruleika.

Útdráttur

Ritgerð þessi fjallar um hlutverk íslenskra sveitarfélaga með áherslu á þjónustu, samstarf og svæðisbundið hlutverk þeirra. Markmið rannsóknarinnar er að kanna hvort breytileiki í þjónustuveitingu, þjónustusókn íbúa og samstarfi sveitarfélaga gefi til kynna að sveitarfélög gegni ólíkum svæðisbundnum hlutverkum og hvernig þau hlutverk fari saman við gildandi landshlutaskiptingu.

Rannsóknin byggir á greiningu þrenns konar gagna: ársreikninga sveitarfélaga fyrir árið 2023, samantektar um samstarf sveitarfélaga og þjónustukannana Byggðastofnunar frá árunum 2016–2018 um það hvert íbúar sækja mismunandi þjónustu. Greiningin er sett fram með hliðsjón af svæðisskiptingu landshlutasamtaka og með sérstakri áherslu á landshlutakjarna.

Niðurstöðurnar benda til þess að sveitarfélög gegni ekki einsleitu hlutverki þrátt fyrir sameiginlegan lagaramma. Einkum virðast sveitarfélög sem innihalda stærri byggðakjarna gegna svæðisbundnu hlutverki umfram önnur sveitarfélög á sama svæði. Það birtist meðal annars í útgjaldamynstri, leiðandi stöðu í samstarfi og því að íbúar sækja tiltekna þjónustu fremur til ákveðinna kjarna en annarra. Jafnframt benda niðurstöðurnar til þess að stjórnsýsluleg landshlutaskipting fari ekki ávallt saman við raunveruleg þjónustu- og áhrifasvæði.

Ritgerðin sýnir að mögulegt er að greina skýrar milli almenns hlutverks sveitarfélaga gagnvart eigin íbúum og svæðisbundins hlutverks þeirra innan stærra þjónustu- og samstarfssamhengis. Slík nálgun getur nýst við áframhaldandi stefnumótun um sveitarfélög og byggðapróun.

Abstract

This paper examines the role of Icelandic municipalities with particular emphasis on service provision, inter-municipal cooperation, and regional role. The goal is to assess whether variation in service provision, the service seeking patterns residents, and municipal cooperation indicates that municipalities serve different regional roles, and how such functions relate to the current regional division of the country.

The study is based on three types of data: municipal financial data for the year 2023, a compiled overview on cooperation between municipalities, and survey data collected by the Icelandic Regional Development Institute in 2016–2018 on where residents seek various kinds of services. The analysis is conducted with reference to the regional associations of municipalities and with particular attention to regional service centers.

The findings suggest that Icelandic municipalities roles are not uniform, even though their legal status is formally the same. Municipalities containing larger population centers appear to have a stronger regional role than other municipalities in the same area. This is reflected in expenditures, leading roles in inter-municipal cooperation, and in the tendency of residents to seek services in specific centers. The findings also suggest that administrative divisions do not always correspond to actual service areas and spheres of influence.

The paper shows that it is possible to make a clearer distinction between the general role of municipalities towards their own residents and their wider regional role within broader systems of service provision and cooperation. Such an approach may be useful for future policy development concerning municipalities and regional governance.

Efnisyfirlit

Formáli	3
Útdráttur	4
Abstract	5
Töfluskra	11
Myndaskra	15
1 Inngangur	17
2 Íslenska sveitarstjórnarstigið	20
2.1 Söguleg yfirferð	20
2.2 Sameining og yfirfærsla verkefna	21
2.3 Landshlutasamtök sveitarfélaga	21
2.3.1 Fjöldi og skipting.....	22
2.3.2 Landshlutasamtök í stefnumótun	23
2.4 Landshlutakjarnar	24
2.4.1 Skilgreining landshlutakjarna	27
2.5 Borgastefna.....	28
3 Fræðileg undirstaða	30
3.1 Sjálfstjórn og samþætting	30
3.1.1 Sjálfstjórn og lýðræði.....	30
3.1.2 Framkvæmda- og þjónustuhlutverk.....	31
3.1.3 Stjórnsýslulegt bolmagn	32
3.2 Stærðarhagkvæmni og almannaval	33
3.2.1 Stærðarhagkvæmni	34
3.2.2 Almannaaval.....	35
3.3 Samstarf.....	36
3.3.1 Vandí sameiginlegra aðgerða stofnanna – greiningarrámmi fyrir samstarf sveitarfélaga.....	37
3.4 Svæði.....	40
3.4.1 Athafnasvæði.....	41
3.4.2 Stórborgir og smáborgir	43
3.4.3 Einkjarna og fjölkjarna byggðaðpróun	43
3.4.4 Svæðisbundið hlutverk.....	45
4 Aðferðafræði	47
4.1 Þjónustuveiting sveitarfélaga – samantekt á ársreikningum	47
4.2 Samstarf sveitarfélaga	48

4.3 Þjónustusækni íbúa – þjónustukannanir Byggðastofnunar.....	49
5 Fjármál sveitarfélaga	51
5.1 Félagsþjónusta	51
5.1.1 Félagsleg aðstoð	55
5.1.2 Málefni aldraðra	56
5.1.3 Málefni barna og unglunga.....	58
5.1.4 Málefni fatlaðra	59
5.2 Fræðslu- og uppeldismál.....	62
5.2.1 Grunnskólar	64
5.2.2 Leikskólar og daggæsla.....	66
5.3 Menningarmál.....	68
5.3.1 Bókasöfn	70
5.3.2 Önnur söfn.....	71
5.4 Æskulýðs- og íþróttamál	72
5.4.1 Íþróttahús og sundlaugar	74
5.4.2 Íþróttasvæði	75
5.5 Brunamál og almannavarnir	77
5.5.1 Brunavarnir.....	79
5.6 Hreinlætismál.....	80
5.6.1 Sorphreinsun og sorpeyðing	82
6 Samstarf sveitarfélaga	83
6.1 Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.....	83
6.1.1 Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður og Mosfellsbær	84
6.1.2 Kjósarhreppur.....	85
6.2 Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum	86
6.2.1 Reykjanesbær, Suðurnesjabær og sveitarfélagið Vogar	86
6.2.2 Grindavíkurbær	87
6.3 Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi	88
6.3.1 Akraneskaupstaður.....	89
6.3.2 Borgarbyggð	89
6.3.3 Snæfellsnes.....	90
6.4 Fjórðungssamband Vestfirðinga	91
6.4.1 Félagsþjónusta á Vestfirðum.....	91
6.4.2 Ísafjörður, Súðavíkurhreppur og Bolungarvíkurkaupstaður	92

6.4.3 Strandabyggð, Kaldrananeshreppur, Árneshreppur og Reykhólahreppur (og Dalabyggð)	93
6.5 Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	93
6.6 Samtök sveitarfélaga og atvinnupróunar á Norðurlandi eystra	94
6.6.1 Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit og Svalbarðsstrandarhreppur	95
6.6.2 Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð	96
6.6.3 Langanesbyggð, Norðurþing, Tjörneshreppur og Þingeyjarsveit.....	97
6.7 Samtök sveitarfélaga á Austurlandi	97
6.7.1 Múlaþing, Fljótsdalshreppur og Vopnafjarðarhreppur	98
6.7.2 Fjarðarbyggð.....	99
6.8 Samtök sunnlenskra sveitarfélaga	99
6.8.1 Ásahreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra	99
6.8.2 Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur	100
6.8.3 Árborg, Bláskólabyggð, Flóahreppur, Hrunamannahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hveragerðisbær, Skeið- og Gnúpverjahreppur og Ölfus.	101
6.8.4 Sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjabær	102
7 Þjónustusókn íbúa.....	103
7.1 Almenn þjónusta.....	103
7.1.1 Lágvöruverslun	103
7.1.2 Bakarí.....	106
7.1.3 Skyndibiti	107
7.2 Heilbrigðisþjónusta	108
7.2.1 Heilsugæsla og heimilislæknir	108
7.2.2 Sjúkraþjálfun.....	109
7.3 Sérvöruverslun	111
7.3.1 Fataverslun	111
7.3.2 Húsgagnaverslun	112
7.3.3 Raftækjaverslun.....	114
7.4 Afþreying, tómstundir og endurmenntun	116
7.4.1 Bíó.....	116
7.4.2 Tónleikar	118
7.4.3 Sí- og endurmenntun.....	119
7.5 Persónuleg þjónusta	120
7.5.1 Hársnyrting	120
7.6 Fjármála- og lögfræðiþjónusta.....	121

7.6.1 Tryggingafélag	121
7.6.2 Bókhald og endurskoðun.....	122
7.7 Opinber þjónusta	124
7.7.1 Sýslumaður og tryggingastofnun.....	124
7.7.2 Pósthús	125
7.8 Þjónusta við hús, bíl og fleira	126
7.8.1 Fatahreinsun.....	126
7.8.2 Bílaskoðun	128
7.8.3 Dýraspítali og dýralæknir	130
8 Umræða.....	132
9 Lokaorð.....	135
Heimildaskrá	136

Töfluskrá

Tafla 1. Yfirflokkar í fjármálum sveitarfélaga - yfirlit yfir útgjöld	51
Tafla 2. Félagsþjónusta: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	52
Tafla 3. Félagsþjónusta: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	53
Tafla 4. Félagsþjónusta: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa	54
Tafla 5. Félagsþjónusta: yfirlit yfir málaflokka	54
Tafla 6. Félagslega aðstoð: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	55
Tafla 7. Félagsleg aðstoð: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	55
Tafla 8. Málefni aldraðra: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	56
Tafla 9. Málefni aldraðra: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	57
Tafla 10. Málefni aldraðra: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa	57
Tafla 11. Málefni barna og unglunga: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	58
Tafla 12. Málefni barna og unglunga: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	58
Tafla 13. Málefni fatlaðra: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	59
Tafla 14. Málefni fatlaðra: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	61
Tafla 15. Málefni fatlaðra: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa	61
Tafla 16. Fræðslu- og uppeldismál: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	62
Tafla 17. Fræðslu- og uppeldismál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	64
Tafla 18. Fræðsla og uppeldismál: yfirlit yfir málaflokka	64
Tafla 19. Grunnskólar: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	65
Tafla 20. Grunnskólar: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	65
Tafla 21. Leikskólar og daggæsla: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	66

Tafla 22. Leikskólar og daggæsla: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	68
Tafla 23. Menningarmál: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	68
Tafla 24. Menningarmál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum.....	69
Tafla 25. Menningarmál: yfirlit yfir málaflokka	69
Tafla 26. Bókasöfn: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	70
Tafla 27. Bókasöfn: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum.....	70
Tafla 28. Bókasöfn: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa	71
Tafla 29. Önnur söfn: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	71
Tafla 30. Önnur söfn: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	72
Tafla 32. Æskulýðs- og íþróttamál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	73
Tafla 33. Æskulýðs- og íþróttamál: yfirlit yfir málaflokka	73
Tafla 34. Íþróttahús og sundlaugar: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	74
Tafla 35. Íþróttahús- og sundlaugar: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	74
Tafla 36. Íþróttasvæði: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	75
Tafla 37. Íþróttasvæði: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum.....	76
Tafla 38. Íþróttasvæði: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa	77
Tafla 39. Brunamál og almannavarnir: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	77
Tafla 40. Brunamál og almannavarnir: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	79
Tafla 41. Brunamál og almannavarnir: yfirlit yfir málaflokka	79
Tafla 42. Brunavarnir: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	79
Tafla 43. Brunavarnir: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	80
Tafla 45. Hreinlætismál: yfirlit yfir málaflokka	81

Tafla 46. Hreinlætismál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	81
Tafla 47. Sorphreinsun og sorpeyðing: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins	82
Tafla 48. Sorphreinsun og sorpeyðing: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum	83
Tafla 49. ICA-greiningarrammi: Samstarf Reykjavíkurborgar, Kópavogsbæjar, Seltjarnarnesbæjar, Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar og Mosfellsbæjar	84
Tafla 50. ICA-greiningarrammi: Samstarf Kjósarhrepps	85
Tafla 51. ICA-greiningarrammi: Samstarf Reykjanesbæjar, Suðurnesjabæjar og sveitarfélagsins Voga	87
Tafla 52. ICA-greiningarrammi: Samstarf grindavíkurbæjar	88
Tafla 53. ICA-greiningarrammi: Samstarf Akraneskaupstaðar	89
Tafla 54. ICA-greiningarrammi: Samstarf Borgarbyggðar	90
Tafla 55. ICA-greiningarrammi: Samstarf sveitarfélaga á Snæfellsnesi	91
Tafla 56. ICA-greiningarrammi: Samstarf Ísafjarðar, Súðavíkurrepps og Bolungarvíkurkaupstaðar	92
Tafla 57. ICA-greiningarrammi: Samstarf Strandabyggðar, Kaldrananeshrepps, Árneshrepps, Reykhólahrepps og Dalabyggðar	93
Tafla 58. ICA-greiningarrammi: Samstarf sveitarfélaga á Norðurlandi vestra	94
Tafla 59. ICA-greiningarrammi: Samstarf Akureyrarbæjar, Eyjafjarðarsveitar, Grýtubakkahrepps, Hörgársveitar og Svalbarðsstrandahrepps	96
Tafla 60. ICA-greiningarrammi: Samstarf Dalvíkurbyggðar og Fjallabyggðar	96
Tafla 61. ICA-greiningarrammi: Samstarf Langanesbyggðar, Norðurþings, Tjörneshrepps og Þingeyjarsveitar	97
Tafla 62. ICA-greiningarrammi: Samstarf Múlaþings, Fljótsdalshrepps og Vopnafjarðahrepps	98
Tafla 63. ICA-greiningarrammi: Samstarf Fjarðabyggðar	99
Tafla 64. ICA-greiningarrammi: Samstarf Ásahrepps, Rangárþings eystra og Rangárþings ytra	100
Tafla 65. ICA-greiningarrammi: Samstarf Mýrdalshrepps og Skaftárhrepps	101
Tafla 66. ICA-greiningarrammi: Samstarf Árborgar, Bláskógabyggðar, Flóahrepps, Hrunamannahrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps, Hveragerðisbæjar, Skeið- og Gnúpverjahrepps og Ölfuss	102
Tafla 67. ICA-greiningarrammi: Samstarf Hornarfjarðar og Vestmannaeyjabæjar	102

Tafla 68. Lágvöruverslun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	105
Tafla 69. Bakarí: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	106
Tafla 70. Skyndibiti: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	107
Tafla 71. Heilsugæsla og heimilislæknir: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall.....	109
Tafla 72. Sjúkrþjálfun: Aðdráttarafi landshlutakjarna – Mælt/vænt-hlutfall	110
Tafla 73. Fataverslun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall I.....	112
Tafla 74. Húsgagnaverslun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall.....	113
Tafla 75. Raftækjaverslun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall.....	115
Tafla 76. Bíó: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	117
Tafla 77. Tónleikar: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	119
Tafla 78. Sí- og endurmenntun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt- hlutfall.....	120
Tafla 79. Hársnyrting: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	120
Tafla 80. Tryggingafélag: Aðdráttarafi landshlutakjarna - - Mælt/vænt-hlutfall	122
Tafla 81. Bókhald og endurskoðun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt- hlutfall.....	124
Tafla 82. Sýslumaður og tryggingastofnun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall.....	125
Tafla 83. Pósthús: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall	126
Tafla 84. Fathreinsun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall.....	128
Tafla 85. Bílaskoðun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall.....	129
Tafla 86. Dýraspítali og dýralæknir: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt- hlutfall.....	131

Myndaskrá

Mynd 3. Héraðskjarnar og landshlutakjarnar skv. drögum að byggðaáætlun 1994-1997.....	24
Mynd 4. Landshlutakjarnar skv. greiningu Byggðastofnunar 2001.....	25
Mynd 6. Athafnasvæði höfuðborgarsvæðisins.....	42
Mynd 7. Flokkun verkefna sem sveitarfélög hafi í samstarfi um	48
Mynd 8. ICA greiningarrammi	49
Mynd 9. Félagsþjónusta: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda.....	53
Mynd 17. Málefni fatlaðra: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda.....	60
Mynd 18. Málefni fatlaðra: Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda.....	60
Mynd 19. Fræðslu- og uppeldismál: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda	63
Mynd 20. Fræðslu- og uppeldismál: Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda	63
Mynd 23. Leikskólar og daggæsla: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda.....	67
Mynd 24. Leikskólar og daggæsla: Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda.....	67
Mynd 35. Íþróttasvæði: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda	76
Mynd 37. Bruna- og almannavarnir: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda.....	78
Mynd 45. Lágvöruverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis	103
Mynd 46. Lágvöruverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	104
Mynd 48. Bakarí: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta.....	106
Mynd 49. Skyndibiti: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	107
Mynd 51. Heilsugæsla og heimilislæknir: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	108
Mynd 53. Sjúkraþjálfun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis	109
Mynd 55. Fataverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	111
Mynd 56. Fataverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta.....	111
Mynd 58. Húsgagnaverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	113
Mynd 59. Raftækjaverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis	114
Mynd 60. Raftækjaverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	115
Mynd 61. Bíó: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis	116
Mynd 62. Bíó: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta.....	117
Mynd 64. Tónleikar: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta.....	118
Mynd 69. Tryggingafélag: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis	121

Mynd 71. Bókhald og endurskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	122
Mynd 72. Bókhald og endurskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	123
Mynd 73. Sýslumaður og tryggingastofnun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	124
Mynd 77. Fatahreinsun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis	126
Mynd 78. Fatahreinsun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	127
Mynd 79. Bílaskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	128
Mynd 80. Bílaskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	129
Mynd 81. Dýraspítali og dýralæknir: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis.....	130
Mynd 82. Dýraspítali og dýralæknir: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta	131

1 Inngangur

Skipting landsins í sveitarfélög hefur verið grundvallareining í íslensku stjórnkerfi frá upphafi, þó undir ýmsum nöfnum. Í grunninn, er sveitarfélag stjórnsýslueining þar sem íbúar innan afmarkaðs landssvæðis fara með stjórn málefna svæðisins. Sveitarfélög sækja vald sitt til íbúa á sínu svæði, og má því segja að þau séu stjórnsýslueining mynduð utan um sjálfssprottna þróun mannlífsins. Sveitarfélög á Íslandi eru í dag mismunandi að íbúafjölda og landfræðilegri stærð og legu. Þó svo lagalega hlutverk þeirra gangvart íbúum sínum sé alls staðar hið sama gegna þau mismunandi hlutverkum. Hvernig sveitarfélög haga þjónustuveitingu sinni og hvert íbúar sækja þjónustu getur líka verið mjög breytilegt. Á bak við þennan mismun er flókið samspil menningar- og efnahagslífs og landfræðilegrar stöðu þar sem ákveðnar byggðir taka til sín stærri skerf af t.d. viðskiptum eða menningu á tilteknu svæði.

Ríkisvaldið hefur jafnframt skipt sinni starfsemi í einingar eftir landshlutum, þessar einingar hafa borið ýmis heiti en hvort sem um ræðir sýslur eða ömt hafa þau náð til og afmarkast af sveitarfélögum í sínum landshlutum. Í núverandi fyrirkomulagi hefur ríkið að mestu lagt af svæðisskiptingu sinnar starfsemi og í staðinn er svæðisbundið samstarf sveitarfélaga í gegnum landshlutasamtök grundvöllur fyrir stefnumótun svæða, t.d. eru settar sóknar- og atvinnuþróunaráætlanir fyrir landshluta.

Önnur og ef til vill náttúrulegri skipting landsins er hér undirliggjandi. Hún birtist í hegðun íbúa landsins og sést í flæði fólks og fjármagns. Í því hvert fólk sækir þjónustu, hvernig þau kjósa að eiga í viðskiptum og samstarfi og hvernig mannlífið skipuleggur sig. Þessi skipting byggir á byggðakjörnum og samspil þeirra við hvorn annan og við dreifbýlið sem aðskilur þá. Byggðakjarnar hafa sín áhrifasvæði, og toga í hvorn annan í flóknum samspili efnahags-, viðskipta og menningarlífs. Þetta má kalla svæðisskiptingu þó ekki sé um að ræða skýrar línur milli landshluta, heldur þjónustu- og áhrifasvæði.

Segja má að sveitarstjórnarstigið hafi áður fyrr verið skipulagt með þetta samspil í huga. Sveitarfélögum var skipt í hreppa og bæi annars vegar og kaupstaði hins vegar. Í hreppum voru sveitir og dreifbýli og þéttbýli skiptust í bæi og kaupstaði. Kaupstaðir voru þau þéttbýli þar sem heimilt var að stunda verslun og voru með ýmsum hætti aðgreindir stjórnsýslulega frá öðrum sveitarfélögum. Breytingar á sveitarstjórnarstiginu undanfarna áratugi hafa gert það að verkum að þessi stjórnsýslulega skipting sveitarfélaga eftir eðli og hlutverki hefur verið aflögð og með sameiningu sveitarfélaga, skipting milli þéttbýlis og dreifbýlis að miklu leyti líka. Víða

hafa sveitir og þéttbýli verið sameinuð í fjölmenn og víðfeðm sveitarfélög m.a. í nafni stærðarhagkvæmis.

Í fullkomnum heimi fara þessar skiptingar e.t.v. saman. Stjórnsýslulega landshlutaskiptingin samsvarar svæðisskiptingu, og fólk sækir þjónustu og á í viðskiptum eingöngu innan síns sveitarfélags og landshluta. Áhrif byggðakjarna og hlutverk sveitarfélagana sem þeir tilheyra fara ekki saman við stjórnsýslulega afmörkun og stefnumótun í byggðaðróun undanfarna áratugi sýnir að tilraunir hafa verið gerðar til að ná utan um þennan mun með því að viðurkenna og skilgreina mismunandi hlutverk byggða, með misgóðum árangri. Nú síðast hefur liður í stefnumótun í byggðamálum verið sett borgarstefnu sem gerir ráð fyrir skilgreindu hlutverki Reykjavíkur sem höfuðborg annars vegar og Akureyri sem svæðisborg hins vegar. Þetta er gert m.a. með hliðsjón af umfjöllun um svæðisbundið hlutverk Akureyrar, þ.e. hlutverk þess sem miðstöð þjónustu og viðskipta fyrir nærliggjandi svæði sem lá til grundvallar nýsamþykktri borgarstefnu. Þetta segir okkur að út frá stefnumótun sé hlutverk sveitarfélaga tvískipt. Annars vegar er hið almenna hlutverk, þ.e. lögmælt hlutverk þeirra gagnvart íbúum sínum. Hins vegar er hlutverk þeirra, og þeirra byggða sem mynda sveitarfélög, innan síns svæðis og gagnvart hvort öðru.

Markmið þessarar rannsóknar er að skoða slík svæðisbundin hlutverk almennt og kanna hvort unnt sé að greina merki slíks hlutverks, bæði innan hvers skilgreinds landshluta og milli þeirra. Þetta verður gert með því að skoða sveitarfélög. Leitað verður eftir svæðisbundnu hlutverki á þremur stöðum sem snúa beint að starfsemi sveitarfélaga. Í samanburði á fjármálum sveitarfélaga, í því hvernig þau eiga í samstarfi um lykilverkefni og loks verður skoðað í hversu miklum mæli íbúar sækja þjónustu innan og milli svæða og sveitarfélaga.

Spurningin sem þessari ritgerð er ætlað að svara má kjarna sem „Gefur breytileiki í umfangi og fyrirkomulag þjónustu sem er í boði, þjónustusókn íbúa og samstarf sveitarfélaga til kynna að til staðar séu mismunandi svæðisbundin hlutverk sveitarfélaga?“ Rannsóknin er megindleg og skiptist í þrjá hluta.

Í fyrri hluta þessari ritgerðar verður fjallað um þróun sveitarstjórna og landshlutaskiptingar á Íslandi og stefnumótun í byggðaðróun sem þau varðar. Fyrst verður farið yfir sögu sveitarstjórna á Íslandi og þróun í átt að sameiningu sveitarfélaga og færslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Í öðru lagi verður fjallað um landshlutasamtök sveitarfélaga, gerð grein fyrir þeirri svæðisskiptingu sem í þeim felst og farið yfir tilraunir í stefnumótun til þess að ná utan

um mismunandi stöðu byggða landsins. Tekið verður saman hvaða byggðakjarnar hafa verið taldir gegna stærra hlutverki fyrir hvert landssvæði og hvaða sveitarfélögum þau tilheyra. Í lok kaflans verður svo stutt umfjöllun um borgarstefnu fyrir árin 2025-2040 sem Alþingi samþykkti haustið 2025.

Í öðrum kafla verður fjallað um fræðilega undirstöðu fyrir svæðisbundið hlutverk. Fyrst verður umfjöllun um kenningar um hlutverk sveitarfélaga sem áherslu á stærðarhagkvæmni og almannaval og sjálfstjórn og samþættingu. Í öðru lagi verður fjallað um svæði og svæðisskiptingu í samfélagslegu samhengi og það sett í samhengi við kenningar um áhrifasvæði byggðakjarna og þjónustueiningar. Í þriðja lagi verður fjallað um kenningar um samstarf stofnanna og lagður til greiningarrámmi um mismunandi samstarf, en ítarlegri umfjöllun um hann má finna í þriðja kafla. Loks verður lögð fram kenning um hvað felst í svæðisbundnu hlutverki og hver greinanleg einkenni slíks hlutverks eru.

Þriðji kafli fjallar um aðferðafræði og leggur fram ramma rannsóknarinnar sem er þessari ritgerð til grundvallar. Rannsóknin byggir á söfnun og greiningu þrennskonar fyrirbyggjandi gagna; 1. um fjármál sveitarfélaga og framlög til mismunandi málaflokka, 2. um umfang samstarfs og samvinnu sveitarfélaga í lykilmálaflokkum og 3. um þjónustusækni íbúa. Því til grundvallar verður sett fram flokkun á lögmætum verkefnum sveitarfélaga, og valin þau verkefni sem verða skoðuð frekar. Síðan verður farið yfir þær aðferðir sem beitt verður við skoðun á stöðu og hlutverki sveitarfélaga út frá þremur þáttum. Fyrsti þáttur varðar fjármál sveitarfélaga sem verða skoðuð út frá samanteknum ársreikningagögnum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga fyrir árið 2023. Mismunandi framlög sveitarfélaga til helstu málaflokka og verkefna kortlögð og greind með tilliti til kostnaðar á íbúa og hlutfallslegra útgjalda. Í öðrum þætti verður notast við gögn úr þjónustukönnun Byggingastofnunar sem framkvæmd var 2016-2018 þar sem íbúar mismunandi svæða voru spurð hvert þau sækja hina ýmsu þjónustu. Í þriðja þætti verður samstarf og samvinna sveitarfélaga kortlagt og útbúið yfirlit byggt bæði á upplýsingum af heimsíðum sveitarfélaga og á samantekt sem unnin var fyrir innviðaráðuneytið, sem síðan hefur verið yfirfarið af hverju sveitarfélagi. Allir þessir þættir verða skoðaðir með tilliti til svæðisskiptingar landshlutasamtaka með sérstakri áherslu á landshlutakjarna. Í fjórða kafla verður settar fram niðurstöður úr þessum þremur þáttum.

2 Íslenska sveitarstjórnarstigið

Íslenska sveitarstjórnarstigið tekur til sín um þriðjung allra skatttekna¹ og veitir umfangsmikla þjónustu sem hefur afgerandi áhrif á líf landsmanna. Fyrirkomulag sveitarstjórnarmála hefur tekið stakkaskiptum undanfarin ár og áratugi með sameiningu sveitarfélaga sem hefur farið fram í meiri mæli en þekkst hafði fram að því. Sömuleiðis hefur umfang verkefna sem sveitarfélög sinna umbreytt frá 10. áratug síðustu aldar með samsvarandi breytingum á rekstri og uppbyggingu sveitarfélaganna. Hér verður nú stiklað á stóru um þróun íslenska sveitarstjórnarstigsins. Ítarlegri yfirferð má m.a. finna í greinum Grétars Þórs Eypórssonar um eflingu sveitarstjórnarstigsins og Evu Marínar Hlynsdóttur um sjálfsstjórn eða samþættingu, en þær liggja þessari umfjöllun til grundvallar.

2.1 Söguleg yfirferð

Lagalegan grundvöll fyrir núverandi skipan sveitarstjórnarmála var komið á fót 1872 með tilskipun Danakonungs², en í raun nær íslenska sveitarstjórnarstigið aftur til fyrstu lagasetningar á Íslandi. Ný sveitarstjórnarlög frá 1986 markaði þau tímamót að í fyrsta sinn frá 1872 voru stjórnsýslustig á Íslandi aðeins tvö, ríki og sveitarfélög. Jafnframt var í fyrsta sinn í sveitarstjórnarlögunum frá 1986 m.a. kveðið á um heimild sveitarfélaga til að eiga samstarf í gegnum landshlutasamtök, sem þó höfðu sum verið starfandi í einhver ár fyrir það.³ Verkefni og ábyrgð landshlutasamtaka hafa síðan þá aukist til muna og hafa verið færð rök fyrir því að þar sé að finna vísi að endurvakningu þriðja stjórnsýslustigsins.⁴ Nánar verður fjallað um landshlutasamtök hér að neðan, en tekið skal fram að aðild og samstarf landshlutasamtaka er sveitarfélögum valfrjáls, og þau hafa ekki lögformlegt hlutverk utan við það að vera samráðsvettvangur ríkis og sveitarfélaga.⁵

¹ Fjármála- og efnahagsráðuneytið, “Tekjur,” *Hvert fara peningarnir?*, sótt 4.5.2026, <https://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/hvert-fara-peningarnir/tekjur/>

² “Tilskipun um sveitarstjórn á Íslandi,” í *Tíðindum um stjórnarmálefni Íslands* (Kaupmannahöfn: Hið íslenska bókmenntafélag, 1875), 394–432.

³ Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, “Saga SSH,” sótt 4. mars 2023, <https://www.ssh.is/is/um-ssh/saga-ssh>

⁴ Jónína Erna Arnardóttir, *Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi: Samstarf eða vísir að þriðja stjórnsýslustigi?* <https://skemman.is/bitstream/1946/10071/1/Lokaskjal%2014.09.%20I%C3%B3n%C3%ADna%20Erna.pdf>.

⁵ *Sveitarstjórnarlög* nr. 138/2011, 97. gr.

2.2 Sameining og yfirfærsla verkefna

Milli 1910 og 1990 var lítil sem engin breyting á fjölda sveitarfélaga, þrátt fyrir miklar umræður um mikilvægi þess að styrkja og auka bolmagn sveitarfélaga og ítrekaðar tilraunir til að ná fram sameiningum.⁶ Fjöldi sveitarfélaga var 212 1910, náði hámarki 1950 í 229 og var komið niður í 204 1990, á heildina litið fækkun um 8 sveitarfélög á 80 árum.⁷ Ólíkt þessu langa stöðugleikatímabili hafa frá 1991 átt sér stað nær stanslausar breytingar á íslenska sveitarstjórnarstiginu. Ef til vill er mesti áhrifaþátturinn í þeim breytingum að hafist var handa við að flytja umfangsmikil verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Fyrst, með flutningi grunnskólastigsins 1996, síðan aukin ábyrgð á skipulagsmálum 1998 og loks með flutningi á málefnum fatlaðs fólks 2012.⁸ Samhliða þessu jukust kröfur til fagþekkingar innan stjórnsýslu sveitarfélaga með stjórnsýslulögum 1994 og upplýsingalögum 1996.⁹ Afleiðing þessara breytinga er að við upphaf kjörtímabilsins 2022-2026 voru sveitarfélög á landinu orðin 64¹⁰, Tilfærsla verkefna hefur þannig tekist það sem tilskipunum ríkisvaldsins höfðu mistekist í áratugi, að ná fram að mestu sjálfsprottnum sameiningum sveitarfélaga í stórum stíl.¹¹

2.3 Landshlutasamtök sveitarfélaga

Landshlutasamtök fóru að skjóta upp kollinum undir lok fyrri hluta síðustu aldar með stofnun Fjórðungssambanda, fyrst Fjórðungsþing Austfirðinga 1943, svo Fjórðungssamband Norðlendinga 1945 og svo Fjórðungssamband Vestfirðinga 1949 og fylgdu önnur svæði svo í kjölfarið¹², síðast Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) 1976¹³. Í fyrstu áttu ýmsar stofnanir aðild og frumkvæði að samtökunum en upp úr 1970 voru þetta orðin aðallega

⁶ Grétar Þór Eypórsson, "Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir," *Stjórnmál og stjórnsýsla* 8, nr. 2 (2012): bls. 436-439

⁷ Grétar Þór Eypórsson, "Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins," 436

⁸ Eva Marín Hlynsdóttir, "Autonomy or Integration: Historical Analysis of the Debate on the Purpose of Icelandic Local Self-Government," *Icelandic Review of Politics & Administration* 14, nr. 1 (2018): 93,

⁹ Eva Marín Hlynsdóttir, "Autonomy or Integration," 92

¹⁰ Samband íslenskra sveitarfélaga, *Sameining sveitarfélaga 1950–2026* (maí 2024), https://samband-islenskra-sveitarfelaga.cdn.prismic.io/samband-islenskra-sveitarfelaga/ZyC_Aq8jQArTz8GZ_sameiningsveitarfelaga1950-2026ma%C3%AD2024.pdf

¹¹ Eva Marín Hlynsdóttir, "Autonomy or Integration," 93.

¹² Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga, *Landshlutasamtök sveitarfélaga: Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu* Innviðaráðuneytið, júlí 2009, bls. 5, https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf

¹³ Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, "Saga SSH."

samtök sveitarfélaga. Sveitarstjórnarlög 1986 gáfu landshlutasamtökum lögformlega stöðu í fyrsta sinn þar sem sveitarfélögum var gert heimilt að stofna „til staðbundinna landshlutasamtaka sveitarfélaga er vinni að hagsmunamálum íbúa í hverjum landshluta.“¹⁴ Starfssvæði samtakanna skyldi staðfest af ráðuneytinu. Eina skyldan sem tengdust landshlutasamtökum í þessum fyrstu lögum var samráð um samruna sveitarfélaga¹⁵. Ákvæðin voru efnislega óbreytt í heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga 1998¹⁶. Í núgildandi sveitarstjórnarlögum nr. 128/2011 er hlutverk landshlutasamtökum settar fastari skorður og lögð skylda á ríkið að hafa samráð við landshlutasamtök um málefni sem varða svæði þeirra sérstaklega. Jafnframt er þar að finna heimild ríkisins til að fela landshlutasamtökum verkefni tengt hlutverki þeirra.¹⁷

2.3.1 Fjöldi og skipting

Í sveitarstjórnarlögum frá 2011 er kveðið á um að landshlutasamtök skuli ekki vera fleiri en 8 hverju sinni. Raunar hafa þau verið 8 allt frá því að fjórðungssambandi Norðlendinga var skipt upp 1992 í Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi Vestra (SSNV) og Eyþing, síðar Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi Eystra (SSNE). Öll sveitarfélög nema Tjörneshreppur eiga aðild að landshlutasamtökum, en Tjörneshreppur sagði sig úr Eyþingi og Sambandi íslenskra Sveitarfélaga til að mótmæla stuðningi samtakanna tveggja við að lágmarksíbúafjöldi sveitarfélaga væri hækkaður í 1000 íbúa.¹⁸ Tjörneshreppur verður þó flokkað með sínum landshluta.

Skipting sveitarfélaga í landshlutasamtök tekur að miklu leyti mið af kjördæmaskiptingu landsins eins og hún var 1959-2003¹⁹. Í forsendum stefnumótandi byggðaaáætlunar 1998-2002 kemur þó fram að ekki sé sama sem merki milli skiptingar kjördæma þess tíma og þjónustusvæða og að kjördæmin séu ýmist of víðfeðm eða of fámenn til að geta verið samfelld

¹⁴ Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986, 104. gr.

¹⁵ Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986, 106. gr.

¹⁶ Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.

¹⁷ Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011, 4. mgr. 97. gr.

¹⁸ RÚV, “Tjörneshreppur segir sig úr SÍS og Eyþingi,” 12. september 2019, <https://www.ruv.is/frettir/innlent/tjorneshreppur-segir-sig-ur-sis-og-eythingi>

¹⁹ Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga, *Landshlutasamtök sveitarfélaga: Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrrkomulagi svæðisbundinnar samvinnu* (júlí 2009), bls. 5, https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf

þjónustuvæði.²⁰ Samt sem áður hefur skipting landshluta verið nokkuð stöðug frá því henni var komið á undir lok síðustu aldar, og má því leiða líkur að því að fyrirkomulagið henti ágætlega í framkvæmd.

2.3.2 Landshlutasamtök í stefnumótun

Landshlutasamtök hafa gegnt sívaxandi hlutverki í stefnumótandi byggðaáætlunum stjórnvalda frá gildistöku núverandi sveitarstjórnarlaga 2011. Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2014-2017 er landshlutasamtökum í fyrsta sinn falin hlutaábyrgð á stefnumótun um opinbera þjónustu. Hlutverk landshlutasamtaka jókst enn frekar í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024, og voru þau m.a. orðin framkvæmdaaðilar á einstökum aðgerðarþáttum svo sem um þróun almenningssamgangna og varðandi sóknaráætlanir landssvæða. Sú þróun hélt áfram í núgildandi byggðaáætlun 2022-2036 með fleiri verkefnum sem falin voru landshlutasamtökum af löggjafanum. Með lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir frá 2015 og síðar með breytingu á sveitarstjórnarlögum, var lögfest það verklag að á starfssvæði hverra landshlutasamtaka skyldi vera gildandi sóknaráætlun fyrir svæðið.²¹ Landshlutasamtök vinna sóknaráætlanir og þar koma fram svæðisbundnar áherslur byggð á gildandi stefnumótun, s.s. byggðaáætlun og landsskipulagsstefnu.²² Í gegnum sóknaráætlanir er ákvörðunartaka um áherslur í ráðstöfun fjármagns til byggðamála á hverjum stað færð til landshlutasamtaka og samráðsvettvangs þeirra með atvinnu- og menningarlífi, fræðasamfélagi og opinberum stofnunum.²³

²⁰ Byggðastofnun, *Stefnumótandi byggðaáætlun 1998–2002: Forsendur* (apríl 1998), 61, https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/forsenda_byggdaaetlunar9802.pdf

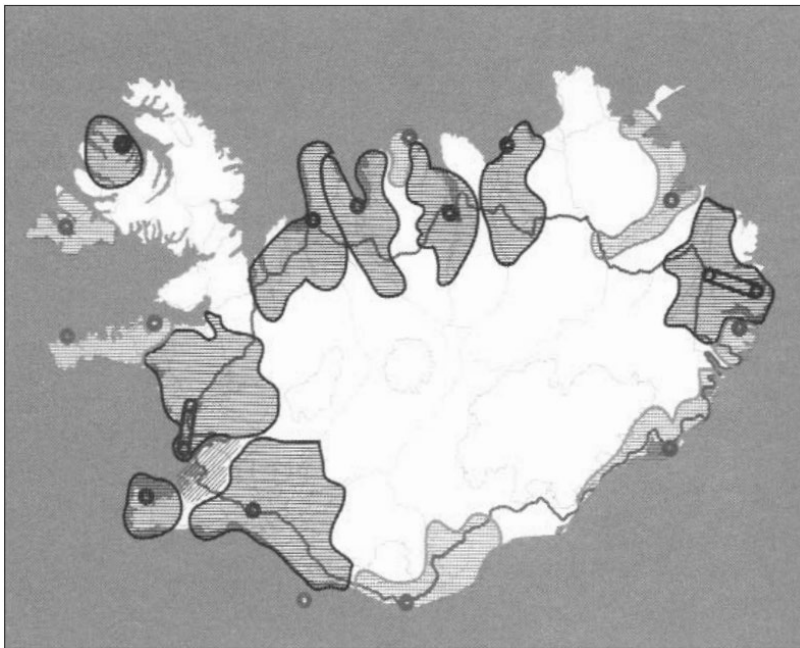
²¹ Innviðaráðuneytið, *Sóknaráætlanir landshluta* (febrúar 2022), <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengd-skjol/220214%20Innvidaraduneytid%20Einblodungar%20IS.pdf>

²² *Lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir* nr. 69/2015, 4. gr.

²³ Innviðaráðuneytið, *Sóknaráætlanir landshluta* (febrúar 2022), <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengd-skjol/220214%20Innvidaraduneytid%20Einblodungar%20IS.pdf>

2.4 Landshlutakjarnar

Strax í fyrstu samþykktu byggðaáætluninni *Breyttar áherslur í byggðarmálum; stefnumótandi byggðaáætlun 1994-1997* var sett sérstök áhersla á skilgreiningu svokallaðra vaxtarsvæða á landsbyggðinni sem fæli í sér tengdar byggðir með sameiginlegt þjónustu- og atvinnusvæði. Lagt var upp með að í framhaldinu yrði uppbyggingu opinberrar þjónustu og stuðningi við atvinnulíf beint inn á þessi vaxtarsvæði.²⁴ Skilgreining á því hvaða svæði þetta voru átti að koma í svæðisbundnum byggðaáætlunum en einungis voru gerðar slíkar áætlanir fyrir miðfirði Austurlands,²⁵ Vestur-Húnavatnssýslu²⁶ og Suðausturland²⁷, en á öllum þessum svæðum átti



Mynd 1. Héraðskjarnar og landshlutakjarnar skv. drögum að byggðaáætlun 1994-1997.

fylgdi drögum að byggðaáætluninni, en ekki lokaútgáfunni, má sjá skiptingu byggðakjarna í ljós gráa „héraðskjarna“, og dökk gráa „landshlutakjarna“, ásamt vaxtarsvæðum þeirra.²⁸

sér stað umfangsmikil sameining sveitarfélaga um þetta leyti. Ekki er að finna skilgreiningu á vaxtarsvæði né landshlutakjarna í þessum þremur áætlunum. Ekki er að sjá að úr því hafi orðið að gera áætlanir fyrir alla landshluta fyrir en sóknaráætlanir landssvæða urðu að veruleika.

Vaxtarsvæðin voru því aldrei skilgreind en á mynd 3, sem

²⁴ Byggðastofnun, *Breyttar áherslur í byggðarmálum: Stefnumótandi byggðaáætlun 1994–1997* (júlí 1993), 3, https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Breyttar_aherslur_i_byggdamalum.pdf

²⁵ Byggðastofnun, *Miðfirðir Austurlands: Neskaupstaður, Eskifjörður og Reyðarfjörður: Svæðisbundin byggðaáætlun 1996–1999: Ástand og horfur í þróun byggðar: Aðgerðir ríkisvalds og sveitarstjórnar: Atvinnuþróunarstarf* (Reykjavík: Byggðastofnun, 1997) https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Svaedisbundin_Byggdaaetlun_Midfirdir_Austurlands.pdf

²⁶ Byggðastofnun, *Vestur-Húnavatnssýsla: Svæðisbundin byggðaáætlun* (febrúar 1998), <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/VHunav98.pdf>

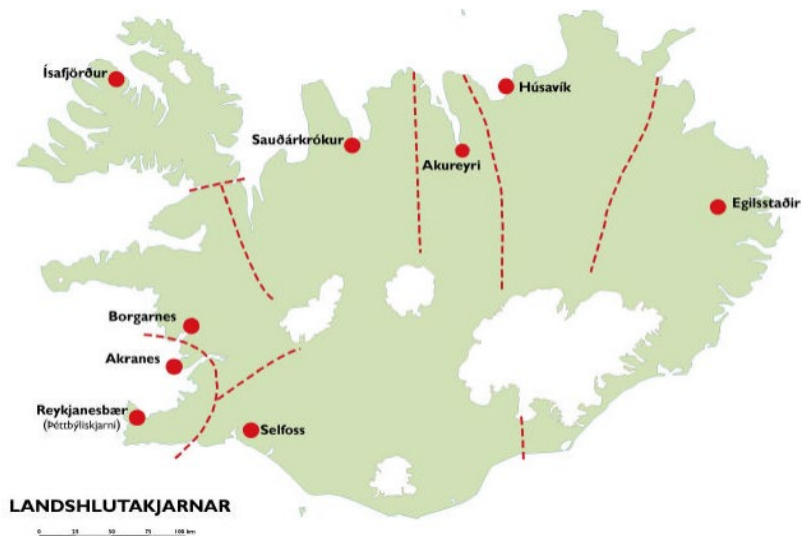
²⁷ Byggðastofnun, *Suðausturland: Svæðisbundin byggðaáætlun 1998–2001* (febrúar 1998), [bls. x], <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Sudaust.pdf>

²⁸ Trausti Valsson, *Skipulag byggðar á Íslandi: Frá landnámi til líðandi stundar* (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2002), 269, <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/21166/Skipulag%20byggdar.pdf?sequence=1>

Landshlutakjarnar eru skv. þessi korti, Keflavík, Ísafjörður, Blönduós, Sauðárkrókur, Akureyri, Húsavík og Selfoss auk þess sem Akranes-Borgarnes og Egilsstaðir-Neskaupsstaður mynda saman kjarna.

Það er ekki hægt að segja til um það með vissu hvers vegna vaxtarsvæði og landshlutakjarnar voru ekki formlega skilgreind á þessum tíma. Í forsendum næstu byggðaaætlunar 1998-2002 er fjallað um mikilvægi þess að tekið sé mið af vaxtarsvæðum við skipulag opinberrar þjónustu en segir að „stjórnvöld hafi verið ófánleg til að beita sér fyrir uppbyggingu fárra, stórra þjónustukjarna á landsbyggðinni...“²⁹ Byggðastofnun vann svæðisbundna greiningu á

styrk, veikleika, ógnunum og tækifærum (SVÓT) byggðarlaga á Íslandi í október 2001 þar sem finna má meðfylgjandi kort af skiptingu landsins í svæði og landshlutakjarna. Þessi svæðisskipting samræmist skiptingu



landsins í landshluta, nema **Mynd 2. Landshlutakjarnar skv. greiningu Byggðastofnunar 2001.** fyrir það að Akureyri og Eyjafjörður eru sitt eigið svæði, Akranes og Suðurnesin teljast til Höfuðborgarsvæðisins en ekki Vesturlands og Suðurnesja og Suðausturland telst til Austurlands. Landshlutakjarnarnir eru skv. þessu Ísafjörður, Sauðárkrókur, Akureyri, Húsavík Egilsstaðir, Selfoss, Reykjanesbær og Akranes.³⁰

Ekki er að finna sérstaka umfjöllun um vaxtarsvæði og landshlutakjarna í byggðaaætlun 2002-2005, þó er hægt að lesa úr umfjöllun áætlunarinnar um horfur í byggðapróun eftir

²⁹ Byggðastofnun, *Stefnumótandi byggðaaætlun 1998–2002: Forsendur* (apríl 1998), 7, https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/forsenda_byggdaaetlunar9802.pdf

³⁰ Byggðastofnun, *Byggðarlög í sókn og vörn: Svæðisbundin greining á styrk, veikleika, ógnunum og tækifærum byggðarlaga á Íslandi. 2. Landshlutakjarnar* (Sauðárkrókur: Byggðastofnun, 2001), 13 SVÓT bls. 13. https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/byggdalog_i_sokn_og_vorn.pdf

landshluta að gengið sé út frá því að vaxtarsvæðin séu að miklu leyti óbreytt.³¹ Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2006-2009 er hins vegar að finna fyrstu upptalningu á landshlutakjörnum, þ.e. Akureyri, Ísafjörður og Miðausturland auk annarra „mikilvægra atvinnu- og þjónustumiðstöðva...“.³² Athygli vekur að ekki er skorið úr um hvaða þéttbýlisstaður á Miðausturlandi gegni hlutverki landshlutakjarna, en fyrir utan Egilsstaði koma til greina Neskaupsstaður, Eskifjörður og Reyðarfjörður sem saman mynduðu sveitarfélagið Fjarðabyggð 1998 og bættu seinna við sig minni kjörnum á Fáskrúðsfirði, Stöðvarfirði og Breiðdalsvík. Fjarðabyggð og Múlaping, sveitarfélagið sem inniheldur Egilsstaði, eru jafn fjölmenn sveitarfélög, en á Egilsstöðum eru um 2600 íbúar, 3000 ef Fellabær er tekinn með, sem gerir þann kjarnann u.þ.b. tvöfalt stærri en Neskaupsstaður, stærsta kjarna Fjarðabyggðar, hvar búa tæplega 1500 manns.

Sambærilega upptalningu er ekki að finna í stefnumótandi byggðaáætlun 2010-2013, en ein af aðgerðum áætlunarinnar er að skilgreina vinnu- og þjónustusvæði og efla landshluta- og héraðskjarna.³³ Stefnumótandi byggðaáætlun 2014-2017 minnst ekki á landshlutakjarna eða vaxtarsvæði,³⁴ og var áhersla frekar á dreifbýli, innviðauppbýggingu, brothættar byggðir og stækkun þjónustu- og vinnusóknarsvæða³⁵ m.a. með bættum samgöngum. Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024 eru sveitarfélög hvött til þess að skilgreina meginkjarna og vinnusóknar og þjónustusvæði í hverjum landshluta og til samstarfs um svæðisskipulag. Má segja að byggðaáætlun 2018-2024 marki þau skil að horfið er frá tilraunum til þess að skilgreina miðlægt landshlutakjarna sem eigi að leiða uppbyggingu innan hvers landshluta. Í þeirri byggðaáætlun sem nú er í gildi, stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036, er ekki fjallað um landshluta- eða meginkjarna eða vaxtarsvæði, en þó er þar að finna tvennt sem varðar flokkun byggðakjarna. Annarsvegar áskilnað um að móta skuli borgarstefnu og um svæðisborgina Akureyri og hlutverk hennar, en fjallað verður frekar um það hér að neðan. Jafnframt er þar sett áhersla á að skilgreina skuli opinbera grunnþjónustu, og í drögum að

³¹ Þingsályktun um stefnu í byggðamálum 2002–2005, nr. 30/127, <https://www.althingi.is/altext/127/s/1470.html>

³² Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2006–2009, nr. 24/132, <https://www.althingi.is/altext/132/s/1496.html>

³³ Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2010–2013 nr. 237/139, <https://www.althingi.is/altext/139/s/1328.html>

³⁴ Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2014–2017, nr.21/143, <https://www.althingi.is/altext/143/s/1083.html>

³⁵ Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2014–2017, nr.21/143

skilgreiningu á opinberri þjónustu sem birt hefur verið í samráðsgátt stjórnvalda er sett fram flokkun byggðakjarna eftir íbúafjölda.

Opinber grunnþjónusta er skv. drögum Byggðastofnunar að skilgreiningu, þjónusta ríkis og sveitarfélaga sem er aðgengileg og nauðsynleg öllum. Þjónustan skiptist í lögskylda, lögheimila, og valkvæða þjónustu og aðra þjónustupætti. Skilgreiningin gerir ráð fyrir flokkun þjónustukjarna eftir íbúafjölda og samsvarandi stigskiptingu þjónustu.³⁶ Skv. viðmiðum Byggðastofnunar falla 56 byggðakjarnar undir flokkinn þorp (50-400 íbúar), 33 í flokkinn minni bæir (400-200 íbúar) og 22 í flokkinn stærri bæir(2000+ íbúar).³⁷ Gerð er undantekning í flokkun skilgreiningarinnar fyrir byggðakjarna sem gegna hlutverki landshlutakjarna en eru þó með færri en 2000 íbúa, eins og Höfn í Hornafirði.³⁸ Stigskipting þjónustu sem fylgir þessari flokkun er að mestu lýsandi, en þó gengur skilgreining út frá því að jafnt aðgengi að þjónustu þurfi að vera höfð að leiðarljósi, og má því áætla að hún komi til með að vera stefnumótandi þegar fram líða stundir, þ.e. að við ákvarðanatöku um staðsetningu opinberrar þjónustu verði tekið mið af flokkuninni.

2.4.1 Skilgreining landshlutakjarna

Gróflega áætlað er einn landshlutakjarni, eins og þeir hafa verið skilgreindir hingað til, á starfssvæði 5 af 8 landshlutasamtaka, þ.e. Ísafjörður á Vestfjörðum, Sauðárkrókur á Norðurlandi vestra, Húsavík á Norðurlandi eystra, Selfoss á Suðurlandi og Reykjanesbær á Suðurnesjum. Óljósara er hvaða þéttbýli gæti talist landshlutakjarni vesturlands, Austurlands og höfuðborgarsvæðisins. Á vesturlandi er ekki ljóst hvort Akranes, Borgarnes eða báðir kjarnar megi flokkast sem landshlutakjarni. Akranes er u.þ.b. fjórum sinnum fjölmennari en Borgarnes, 2024 voru íbúar 8.062 á móti 2.147, en Akranes er í sumum flokkunum talin til höfuðborgarsvæðisins og Borgarnes er ef til vill í betri landfræðilegri stöðu til að ná tengingu við stærri hluta vesturlands. Á Austurlandi hefur lengi verið óeining um hvaða þéttbýli skuli teljast kjarni svæðisins. Stærsti kjarninn, Egilsstaðir, er jafnframt einn yngsti þéttbýlisstaður landsins, og mögulega er erfitt fyrir rótgrónari kjarna að viðurkenni mikilvægi hans. Þá liggur e.t.v. beinast við að líta á Reykjavík sem landshlutakjarna höfuðborgarsvæðisins. Þó væri

³⁶ Innviðaráðuneytið, *Skilgreining á opinberri grunnþjónustu - drög*, 31. október 2023, bls. 5, <https://samradapi.island.is/api/Documents/c3636f58-4988-ee11-9bbf-005056bcce7ebls> 5

³⁷ Hagstofa Íslands, "Sveitarfélög og byggðakjarnar," sótt 1. mars 2025, <https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/sveitarfelog-og-byggdakjarnar/>

³⁸ Innviðaráðuneytið, *Skilgreining á opinberri grunnþjónustu*, bls. 6

mögulega réttara að líta á allt höfuðborgarsvæðið eða stóran hluta þess sem einn byggðakjarna. Reykjavíkurborg er hins vegar bæði afgerandi stærst af sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins, 4-30 sinnum stærri en önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu,³⁹ og sem höfuðborg, skilgreindur miðpunktur verslunar og þjónustu á svæðinu og landinu. Tekið skal fram að höfuðborgarsvæðið er utan gildissviðs byggðaáætlaða og annarrar umfjöllunar Bygðastofnunar en verður haft með í þessari umfjöllun.

Með hliðsjón af þessu verða eftirfarandi þéttbýli talin landshlutakjarnar í þessari umfjöllun, sveitarfélög þéttbýliskjarna fylgir í sviga. Reykjavík (Reykjavíkurborg), Borgarnes (Borgarbyggð), Akranes (Akraneskaupstaður), Ísafjörður (Ísafjarðarkaupstaður), Sauðárkrúkur (Skagafjörður), Akureyri (Akureyrarbær), Egilsstaðir (Múlaþing), Selfoss (Sveitarfélagið Árborg) og Keflavík/Njarðvík (Reykjanesbær). Í tilfelli Reykjavíkur, Akraness og Akureyrar er nærri því allt sveitarfélagið þéttbýli, þ.e. sveitarfélagamörkin og mörk þéttbýliskjarnans fara að mestu saman. Sveitarfélögin Borgarbyggð Ísafjarðarkaupstaður, Skagafjörður, Múlaþing, Selfoss og Reykjanesbær hafa öll orðið til við sameiningu kaupstaðar við nærliggjandi sveitir.

2.5 Borgastefna

Í júní 2024 var birt tillaga að fyrstu borgarstefnu fyrir Ísland.⁴⁰ Stefna er sett fram í samræmi við aðgerðaáætlun 2022-2026 vegna byggðaáætlunar 2022-2036.⁴¹ Í borgarstefnu er sett fram stefna um að skilgreind verði tvö borgarsvæði á Íslandi,⁴² höfuðborgin Reykjavík og svæðisborgin Akureyri, á grundvelli áætlana frá 2011 og síðar byggðaáætlun um að sett verði höfuðborgarstefna og tillagna skýrslu starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar frá 2021.⁴³

³⁹ Hér er Kjósarhreppur ekki talin með þó hann tilheyrir Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, en Reykjavík er u.þ.b. 500 sinnum stærri.

⁴⁰ Innviðaráðuneytið, *Borgarstefna: Tillögur starfshóps um mótun borgarstefnu* (2024), https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengd-skjol/Borgarstefna_skyrsla2024.pdf

⁴¹ Alþingi, *Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036*, þskj. 1383, 563. mál, 152. löggjafarþing (2021–2022), aðgerð C.4 “Borgarstefna,” samþykkt 14. júní 2022, <https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>

⁴² Innviðaráðuneytið, *Borgarstefna*, bls. 18

⁴³ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, *Svæðisbundið hlutverk Akureyrar: Skýrsla starfshóps* (nóvember 2021). https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_svædisbundið%20hlutverk.pdf.

Mikilvægi Akureyrar sem stærsta þéttbýlið utan höfuðborgarsvæðisins fyrir byggðapróun í landinu hefur verið rauður þráður allt frá fyrstu samþykktu byggðaáætluninni 1994-1997.⁴⁴ Í byggðaáætlun 2002-2005 er fyrst talað um mikilvægi þess að efla Akureyri sem byggðakjarna fyrir Norður- og Austurland,⁴⁵ og 2006-2009 er Akureyri skilgreindur landshlutakjarni sem lögð er áhersla á að styrkja.⁴⁶ Vægi Akureyrar í byggðaáætlunum dregst saman samhliða því að áhersla á landshlutakjarna minnkar sbr. umfjöllun hér að ofan. Skilgreining borgarhlutverks Akureyrar kemur síðan fram sem áhersluverkefni í sóknaráætlun Samtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra 2020-2024⁴⁷ og er í kjölfarið stofnaður starfshópur á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins sem fær það hlutverk að skilgreina svæðisbundið hlutverk Akureyrar. Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni þar sem lagt var til að Akureyri yrði skilgreind sem svæðisborg með skilgreinda ábyrgð og skyldur í ágúst 2021.⁴⁸

Mótun höfuðborgarstefnu var fyrst sett fram í sóknaráætluninni Ísland 2020 með það að marki að skilgreina hlutverk Reykjavíkur og höfuðborgarsvæðisins og skyldur höfuðborgarinnar gagnvart landinu.⁴⁹ Höfuðborgarstefna ratar síðan fyrst í byggðaáætlun í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2022 og er þar kveðið á um að móta skuli höfuðborgarstefnu sem „skilgreini hlutverk Reykjavíkur fyrir byggðapróun í landinu og stöðu hennar á landsvísu...“.⁵⁰ Lítið ávannst í gerð höfuðborgarstefnu í framhaldinu. Í maí 2021 var skipaður starfshópur á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um mótun höfuðborgarstefnu sem átti að skilgreina hlutverk, réttindi og skyldur Reykjavíkurborgar. Þá hafði þegar verið lögð fram tillaga að stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022-2036 þar sem finna mátti áherslubreytingu á þann veg að móta skyldi Borgarstefnu í stað höfuðborgarstefnu og var í framhaldinu gerð breyting á hlutverki starfshópsins.

⁴⁴ Byggðastofnun, *Breyttar áherslur í byggðamálum*, bls. 30.

⁴⁵ Þingsályktun um stefnu í byggðamálum nr. 30/127, bls. 10

⁴⁶ Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2006-2009 nr. 24/132, bls.1

⁴⁷ Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE), *Sóknaráætlanir landshluta – áhersluverkefni: Borgarhlutverk Akureyrar*, 25. febrúar 2020.

⁴⁸ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, *Svæðisbundið hlutverk Akureyrar*, 1.

⁴⁹ Forsætisráðuneytið, *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*, bls. 23, <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/skyrslur/island2020.pdf>

⁵⁰ Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun 2022–2036 nr. 27/152, aðgerð C.4.

3 Fræðileg undirstaða

3.1 Sjálfstjórn og samþætting

Segja má að sveitarfélög sem sjálfstæð staðbundin stjórnvöld byggist á hugmyndum um sjálfsyfirráð (e. self-government), sem grundvallast á þremur gildum, sjálfstjórn (e. autonomy), lýðræði, og skilvirkni.⁵¹ Skipta má mismunandi viðhorfum til hlutverks íslenskra sveitarfélaga við að ná fram þessum gildum í tvo flokka, samþættingarsjónarmið og sjálfstjórnarsjónarmið. Samþættingarsjónarmið leggja áherslu á að sveitarfélög eigi að vera nægilega stór og burðug til að geta sinnt fjölbreyttri og oft kostnaðarsamri þjónustu með sem mestri hagkvæmni. Frá því sjónarhorni felst tilgangur sveitarfélaga meðal annars í því að færa þjónustuveitingu nær íbúunum og auka þannig skilvirkni hins opinbera. Sjálfstjórnarsjónarmið leggja hins vegar meiri áherslu á að sveitarfélög hafi sjálfstætt hlutverk gagnvart ríkisvaldinu og fari sem mest með stjórn eigin málefna sjálf.⁵² Í þessum viðhorfum koma fram ólík sjónarmið um hvernig sé best að ná fram þeim gildum sem eru sveitarstjórnarstiginu til grundvallar. Þegar horft er til stöðu og þróunar íslenskra sveitarstjórnarstigsins má sjá að þar takast á þessi sjónarmið samþættingar og sjálfstjórnar, sem byggjast á ólíku mati á kjarnagildum sjálfstæðra sveitarfélaga: sjálfstjórnar, lýðræðis og skilvirkni.⁵³ Þessi tvö sjónarmið hafa einnig einkennt umræðu um hlutverk sveitarfélaga í Bandaríkjum Norður-Ameríku og í Evrópu.⁵⁴

3.1.1 Sjálfstjórn og lýðræði

Sjónarmið sem leggja áherslu á sjálfstjórn sveitarfélaga byggja á þeirri hugmynd að sveitarfélög hafi eigið pólitískt og stofnanalegt gildi. Sveitarfélög eru þannig ekki einungis stjórnsýslueiningar heldur einnig vettvangur lýðræðislegrar þátttöku, staðbundinnar ábyrgðar og sjálfstæðs pólitíks valds. Þessi gildi hafa þó tekið breytingum þar sem aðskilnaður sveitarstjórnarstigsins frá ríkisvaldinu, sem á að vera að fullu afskipta laust í málefnum þess, er ekki lengur til grundvallar.⁵⁵

⁵¹ Eva Marín Hlynsdóttir, "Autonomy or Integration," 84.

⁵² Eva Marín Hlynsdóttir, "Autonomy or Integration," 85.

⁵³ Eva Marín Hlynsdóttir, "Autonomy or Integration," 85.

⁵⁴ António F. Tavares og Richard C. Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework* (ráðstefnuritgerð, 2014), 1-2.

⁵⁵ Francesco Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 540, no. 1 (1995): 42-43.

Þróun velferðarkerfisins hefur gert það að verkum að sambandið milli ríkis og sveitarfélaga er orðið mun nánara og flóknara en áður. Með auknum kröfum til hins opinbera um félagslega þjónustu og samræmdri þjónustu hafa kröfur um að ríkið sinni samhæfingarhlutverki og setji lagalegan ramma utan um starfsemi sveitarfélaga aukist. Fullkomið sjálfstæði sveitarfélaga er því ekki lengur raunhæft í sama skilningi og áður, jafnvel þótt staðbundin sjálfstjórn haldi áfram að vera mikilvægt lýðræðislegt gildi.⁵⁶

Sveitarstjórnarstigið mótast af samspili ólíkra gilda. Annars vegar eru hefðbundin gildi staðbundinnar sjálfstjórnar, svo sem frelsi, þátttaka og nálægð við íbúa. Hins vegar hafa gildi sem tengjast velferðarríkinu og miðstýringu orðið meira áberandi, svo sem um jöfnuð, hagkvæmni og samhæfingu. Þar af leiðandi verður sveitarstjórnarstigið ekki réttlætt eingöngu með vísun til sjálfræðis, heldur einnig með því hvernig það tengist heildarskipulagi opinberrar stefnumótunar og þjónustuveitingar.⁵⁷

Hugmyndir um tilfærslu verkefna og sjálfsstjórnar, hvort sem það er frá ríkjasamböndum til ríkja eða frá ríkjum til sveitarfélaga byggja ekki á eldri hugmyndum um algert staðbundið sjálfræði. Frekar má segja að hér sé um að ræða endurskoðun á hugmyndum um sjálfstjórn með tilliti til nýrra stjórn mála- og stjórnsýsluaðstæðna. Sveitarfélög halda áfram að gegna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki, en gera það innan ramma sem mótast af kröfum um samræmi, lögmæti og ábyrgð.⁵⁸ Af þessu leiðir að framtíð sveitarstjórnarstigsins felst ekki í aðskilnaði milli þess og ríkisvaldsins heldur í jafnvægi milli sjálfstjórnar og samþættingar. Áskorunin er þannig að samþætta og sætta ólík og stundum ósamrýmanleg gildi innan nútímalegs stjórnskipulags.⁵⁹

3.1.2 Framkvæmda- og þjónustuhlutverk

Sjónarmið um að hafa eigi framkvæmda- og þjónustuhlutverk sveitarfélaga að leiðarljósi lítur á sveitarfélög og ríki ekki sem aðskilda aðila heldur sem hluti af sömu heild. Verkaskipting milli þessara aðila er þannig spurning um hagkvæmni, samhæfingu og virkni en ekki fast mótuð

⁵⁶ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 45–47.

⁵⁷ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 42–45, 48.

⁵⁸ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 48–50.

⁵⁹ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 49–50.

hlutverk. Sveitarfélög gegna þannig mikilvægu hlutverki í heildarkerfi opinberrar þjónustuveitingar og verkefni þeirra geta tekið breytingum til að aðlagast breyttum kröfum.⁶⁰

Í stað þess að líta á sveitarfélög sem aðskildar og sjálfstæðar einingar, sem starfi að mestu utan áhrifasviðs ríkisins, er nær að skilja þau sem stjórnsýslustig sem gegni mikilvægu hlutverki við framkvæmd opinberrar stefnu innan ramma sem mótast af miðlægri samhæfingu og lagalegum skyldum. Með auknum réttindum borgaranna og kröfum um jafnræði í þjónustu hafi jafnframt aukist þörfin fyrir samræmda stjórnsýslu og skýrari tengsl milli ríkis og sveitarfélaga.⁶¹

Af þessu leiðir að stærð og fjöldi sveitarfélaga taki breytingum eftir því sem samfélagsaðstæður, lagalegar kröfur og þarfir íbúa þróast. Ef smærri einingar hafa ekki bolmagn til að sinna þeim verkefnum sem samfélagið og löggjafinn hefur falið þeim getur sameining sveitarfélaga eða önnur endurskipulagning verið nauðsynleg. Sameining er þannig ekki markmið í sjálfu sér, heldur tæki til að aðlaga sveitarstjórnarstigið að nýjum aðstæðum og vaxandi kröfum um fagmennsku, samhæfingu og jafnræði.³ Áhersla á framkvæmda- og þjónustuhlutverk leiðir þó ekki til afnáms sjálfstjórnar, heldur til þess að sjálfstjórnin er skilin innan ramma sameiginlegrar ábyrgðar ríkis og sveitarfélaga á velferð, þjónustuveitingu og framkvæmd opinberrar stefnu.⁶²

Í þessum skilningi má segja að sjónarmið um framkvæmda- og þjónustuhlutverk sveitarfélaga endurspeglir breytta stöðu sveitarstjórnarstigsins í nútímanum. Sveitarfélög eru ekki lengur fyrst og fremst réttlætt með vísun til aðskilins sjálfræðis, heldur einnig með því hvernig þau stuðla að virkni og samfellu í opinberri þjónustu. Þess vegna verður skipulag þeirra, þar á meðal stærð og fjöldi, að vera opið fyrir breytingum þegar samfélagsleg markmið og þjónustukröfur kalla á það.⁶³

3.1.3 Stjórnsýslulegt bolmagn

Skilgreina má stjórnsýslulegt bolmagn sveitarfélaga sem getu stjórnsýslu þeirra og starfsfólks til að veita þjónustu og styðja við lýðræðislega stjórn með faglegri ráðgjöf, undirbúningi ákvarðana og stefnumótun. Dreifð ábyrgð á þjónustuveitingu hjá litlum sveitarfélögum getur

⁶⁰ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 45–47.

⁶¹ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 45–48.

⁶² Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 46–50.

⁶³ Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," 48–50.

aukið nálægð við íbúa og þjónustupega, en hefur jafnframt í för með sér minni sérhæfingu innan stjórnsýslunnar. Í rannsókn Evu Marínar Hlynsdóttur frá 2019 á varanlegu starfsliði í stjórnsýslu sveitarfélaga er stjórnsýslulegt bolmagn metið út frá fjölda sérfræðistarfsfólks á sviði skipulags-, fræðslu- og félagsmála, og niðurstöðurnar benda til að skýr stærðarmunur sé fyrir hendi, þar sem sveitarfélög með meira en 3.000 íbúa hafa almennt meiri sérfræðilega getu en smærri sveitarfélög.⁶⁴

Í norrænu samhengi hefur gjarnan verið gengið út frá því að sveitarstjórnarstigið sameini víðtæka dreifstýringu og sterka faglega stjórnsýslu. Rannsóknin bendir þó til þess að ekki öll sveitarfélög uppfylli þessi skilyrði. Minni sveitarfélög, sem hafa ekki bolmagn til að halda úti sérfræðingum á öllum lykilsviðum, reiða sig í ríkari mæli á samstarf milli sveitarfélaga. Slíkar samstarfsstofnanir sveitarfélaga gegna mikilvægu hlutverki við að styrkja stjórnsýslulegt bolmagn, en þær leysa vandann ekki að fullu þar sem sveitarfélög á þéttbýlli svæðum eru líklegri til að koma á fót samstarfseiningum en sveitarfélög á dreifðari og afskekktari svæðum.⁶⁵

Sveitarfélög á strjálbýlum svæðum eru jafnframt líklegri til að kaupa þjónustu af einkaaðilum og fámennustu sveitarfélögin hafa í verulegum mæli fært verkefni sín til annarra sveitarfélaga með samningum. Réttara er því að segja að fámennustu sveitarfélögin styðjist við ytri fyrirkomulag til að sinna lögbundnum verkefnum vegna skorts á stjórnsýslulegu bolmagni.⁶⁶

3.2 Stærðarhagkvæmni og almannaval

Eins og fram hefur komið eru íslensk sveitarfélög mjög misjöfn þegar kemur að stærð, íbúafjölda og umfangi verkefna, og því eðlilegt að spurningar vakni um það hvert hlutverk þeirra er og hvers er ætlast til af þeim. Í gegnum sögu íslenska sveitarstjórnarstigsins hér að ofan hefur verið tekist á um hvernig sé best að tryggja gildi lýðræðis og sjálfstjórnar annars vegar og hagkvæmni hins vegar. Tvær kenningar eru ríkjandi í þessari umræðu. Stærðarhagkvæmni gengur út frá því að stærri einingar geti framleitt þau gæði sem þeim er

⁶⁴ Eva Marín Hlynsdóttir, "Local Administrative Capacity Based on the Presence of Expert Staff in Municipal City Halls and Inter-Municipal Cooperation Entities," *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 15, nr. 1 (2019): 1–2, 15–16.

⁶⁵ Eva Marín Hlynsdóttir, "Local Administrative Capacity," 1–2, 13–16.

⁶⁶ Eva Marín Hlynsdóttir, "Local Administrative Capacity," 15–16

ætlað að framleiða á hagkvæmari hátt en minni einingar. Almannaþing er sú hugmynd að einstaklingar taki ákvarðanir út frá eigin hagsmunum.

3.2.1 Stærðarhagkvæmni

Stærðarhagkvæmni er hagfræðilegt hugtak sem vísar til þess að meðalkostnaður á hverja framleidda einingu geti lækkað þegar umfang framleiðslu eykst. Í samhengi sveitarfélaga felur þetta í sér þá hugmynd að stærri sveitarfélög geti, að minnsta kosti við tiltekna aðstæður, veitt þjónustu með lægri kostnaði á hvern íbúa, eða með meiri gæðum og sérhæfingu, en smærri sveitarfélög.⁶⁷ Í stærðarhagkvæmni fellst þannig sú hugmynd að þegar rekstrareining stækkar sé unnt að dreifa ákveðnum föstum kostnaði á stærri hóp notenda og nýta mannafla, húsnæði og skipulag með skilvirkari hætti. Í umræðu um sveitarfélög er þessu oft haldið fram sem ein helsta röksemdafærslunni fyrir stærri rekstrareiningum og sameiningu sveitarfélaga.

Til að skýra betur stærðarhagkvæmni má taka ímyndað dæmi úr grunnskólarekstri. Í litlum skóla getur fastur kostnaður, svo sem stjórnunar- og yfirstjórnarkostnaður, vegið þungt miðað við nemendafjölda. Þegar starfsemi er rekin í stærri einingu getur sami kostnaður dreifst á fleiri nemendur og meðalkostnaður þannig lækkað. Ímyndum okkur dæmi þar sem þrjú litlir grunnskólar með skólastjóra, kennara og 10 nemendur hver starfa innan sömu sveitar eru sameinaður í einn skóla. Áfram væri hægt að reka þennan nýja skóla með einum skólastjóra og einum kennara en nú fyrir 30 nemendur í stað 10 og kostnaður sameinaða skólans í þessu einfaldaða dæmi því 1/3 af kostnaði skólana þriggja sem voru áður.

Stærðarhagkvæmni snýst þó ekki eingöngu um að þjónustan verði ódýrari, heldur einnig um að hún geti orðið fjölbreyttari og sérhæfðari.⁶⁸ Stærri rekstrareining getur skapað svigrúm til aukinnar sérhæfingar, til dæmis með því að fleiri starfsmenn sinni afmörkuðum verkefnum, og þar með eflt bæði faglega getu og þjónustugæði. Eftir því sem einingin stækkar og nemendum fjölga er hægt að fjölga kennurum og gefa þeim sérhæfðari verkefni. Þar sem sami kennari kenndi áður öll fög er nú einn sem kennir íslensku og annar stærðfræði. Með vaxandi stærð getur jafnframt myndast svigrúm fyrir stoðþjónustu og fleiri sérhæfð hlutverk innan skólans. 100 barna skóli er með sérstakan myndlistakennara, 300 barna skóli með mótuneyti og starfsfólk sem sinnir eingöngu stefnumótun og rekstri. Svona mætti áfram

⁶⁷ Michael Keating, "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice," in *Theories of Urban Politics*, ed. David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (London: Sage, 1995), bls. 119.

⁶⁸ Keating, "Size, Efficiency and Democracy," 118.

ímynda sér stærri og stærri skólakerfi sem veitir þjónustu sem væri ómögulegt fyrir einstaka litla skóla.

Slík dæmi eru algeng þegar stærðarhagkvæmni ber á góma og sýna hvers vegna hugmyndir um stærðarhagkvæmni getur virst sannfærandi við fyrstu sýn og hvers vegna hún hefur verið áhrifamikil í umræðu um skipulag opinberrar þjónustu. Á hinn bóginn er ekki sjálfgefið að sú hagkvæmni sem lýst er í slíkum dæmum komi alltaf fram í raunverulegum aðstæðum. Þegar talað er um stærðarhagkvæmni koma oft upp dæmi álíka þessu, en hvort slík hagkvæmni sé raunveruleg er ekki auðvelt að sýna fram á.⁶⁹

3.2.2 Almannaaval

Almannavalskenningar byggja á nytjastefnulegri heimspeki með einstaklinginn sem grunneiningu. Útgangspunktur kenninganna er sá að einstaklingar leitist við að hámarka eigin hag og að stjórnskipulag hins opinbera eigi að skapa aðstæður þar sem þeir geti sem best valið þá þjónustu og það stjórnsýsluumhverfi sem hentar þeim. Í þessari nálgun er lýðræði því ekki fyrst og fremst tæki til að móta sameiginlegan vilja heildarinnar, heldur fyrirkomulag sem gerir einstaklingum kleift að koma óskum sínum á framfæri og velja milli ólíkra kosta. Keating setur þessar kenningar í samhengi við umræðu um æskilega stærð sveitarfélaga og bendir á að almannavalsnálgunin hafi yfirleitt verið notuð til að réttlæta sundrað sveitarfélagakerfi fremur en stórar og samræmdar einingar.⁷⁰

Samkvæmt þessari hugsun er samkeppni milli eininga leiðin til að ná fram hagkvæmni. Mörg lítil sveitarfélög eiga þá að geta brugðist með ólíkum hætti við ólíkum þörfum íbúa, og íbúar eiga að geta „valið með fótunum“ og flutt í það sveitarfélag sem býður það fyrirkomulag skatta og þjónustu sem hentar þeim best. Í þessum skilningi er lárétt sundrung, það er skýr aðgreining milli margra sjálfstæðra sveitarfélaga, talin geta stuðlað að bæði auknu frelsi einstaklinga og meiri hagkvæmni í opinberri þjónustu.⁷¹

Að þessu leyti líta almannavalskenningar á samband sveitarfélaga og íbúa sem álíka sambandi kaupenda og seljenda á markaði. Slík samlíking gengur ekki upp nema að takmörkuðu leyti, þar sem íbúar hafa almennt ekki fullt frelsi til að velja sér þjónustu óháð búsetu, og flutningar milli sveitarfélaga eru bæði kostnaðarsamir og bundnir ýmsum

⁶⁹ Keating, “Size, Efficiency and Democracy,” 119

⁷⁰ Keating, “Size, Efficiency and Democracy,” 123.

⁷¹ Keating, “Size, Efficiency and Democracy,” 123.

félagslegum og efnahagslegum skorðum. Það er því ekki hægt að fella almannavalskenningar að fullu að raunveruleika sveitarstjórnarstigsins, þó svo að í þeim megi finna mikilvæga þætti til að skýra skipulag þess.⁷²

Í þessu samhengi er mikilvægt að gera greinarmun á útdeilingu (e. *provision*) og framleiðslu (e. *production*) þjónustu. Þessir tveir þættir þurfa ekki að vera á sömu hendi, þ.e.a.s. að sveitarfélög þurfi ekki sjálf að framleiða alla þá þjónustu sem þau bera ábyrgð á að útdeila. Þau geti í staðinn falið öðrum aðilum, hvort sem það eru önnur opinber stjórnvöld, sjálfseignarstofnanir eða einkaaðilar, að framleiða þjónustuna. Með því móti má, samkvæmt almannavalsnálguninni, sameina staðbundna lýðræðislega ábyrgð og valfrelsi við hagkvæma framleiðslu þjónustu. Þetta gerir sveitarfélögum kleift að laga þjónustuna betur að ólíkum þörfum íbúa, tryggir betur getu fólks til að velja þá þjónustu sem þeim hentar og nær fram hagkvæmni í gegnum samkeppni milli þjónustuframleiðenda⁷³

Almannavalskenningar má segja að séu ákveðið andsvar við hugmyndum um að stærri sveitarfélög séu sjálfkrafa hagkvæmari eða skynsamlegri. Frá sjónarhóli almannavalsins getur sundrað kerfi margra smærri sveitarfélaga aukið getu íbúa til að velja milli mismunandi nálgana við rekstur sveitarfélaga og þjónustuveitingu og tryggt meira aðhald í opinberri þjónustu. Þetta leysir þó ekki allan vanda, þar sem gengið er út frá forsendum um valfrelsi, samkeppni og hreyfanleika íbúa sem eru sjaldnast að fullu fyrir hendi.⁷⁴

3.3 Samstarf

Sveitarfélög eiga í samstarfi bæði varðandi ábyrgð og þjónustuveitingu og þá oft með það yfirlýsta markmið að ná fram hagkvæmni í rekstri, t.d. ef sveitarfélög hafa ekki fjárhagslegt ráðrúm til að veita lágmarksþjónustu, og neyðast þau þá til að sækjast eftir stærðarhagkvæmni.⁷⁵ Sameining sveitarfélaga sem oft er talin lausn við skorti sveitarfélaga til að ná fram hagkvæmni í þjónustuveitingu, skapar lýðræðishalla og dregur úr réttmæti staðbundinna sveitarfélaga. Valkvætt samstarf getur leyst slíkan vanda án þess að komi til sameiningar, og þannig komist hjá lýðræðis- og réttmætisvandamálum.⁷⁶

⁷² Keating, "Size, Efficiency and Democracy," 124-126.

⁷³ Keating, "Size, Efficiency and Democracy," 123-124.

⁷⁴ Keating, "Size, Efficiency and Democracy," 125-126 og 132.

⁷⁵ Richard C. Feiock, "Rational Choice and Regional Governance," *Journal of Urban Affairs* 29, nr. 1 (2007): bls. 49, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>

⁷⁶ Tavares og Feiock, "Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe," 2-4.

Samstarf milli sveitarfélaga getur náð fram stærðarhagkvæmni í þjónustuveitingu, þ.e. lægri meðalkostnað með aukinni framleiðslu, ef þarfir íbúa og ákvarðanir um veitingu og fjármögnun fara saman, en getur líka leitt til óhagræðingar vegna umfangs og ytri þátta sem koma til þvert á einingar.⁷⁷ Hagsmunir kjörinnar fulltrúa og annarra í valdastöðum innan sveitarfélaga geta líka haft áhrif á samstarf. Hagkvæm þjónustuveiting getur haft jákvæð áhrif á pólitíska stöðu ráðamanna, og það geta myndast hvatar til að eiga í samstarfi til að tryggja hagsmuni ákveðinni hópa. Samstarfi getur líka fylgt pólitískur kostnaður, bæði í ljósi þess að gefa þarf eftir yfirráð yfir málaflokkum til að ná fram samstarfi, og svo getur samstarf verið óvinsælt meðal kjósenda óháð mögulegri hagkvæmni.⁷⁸ Einnig verður að hafa í huga að viðskiptakostnaður takmarkar möguleika á samstarfi.⁷⁹ Í stuttu máli þarf ágóði samstarfs að vera meiri en samanlagður viðskiptakostnaður, og ræður formgerð þeirra stofnana sem koma til með að eiga í samstarfi mestu þar um.⁸⁰ Kröfur um sameiningu sveitarfélaga byggja óbeint á því að kostnaður sameinaðs sveitarfélags sé lægri en viðskiptakostnaður samstarfs milli núverandi sveitarfélaga.⁸¹

Stjórn mála­leg sundrung gerir sveitarfélögum ómögulegt að ná tókum á sameiginlegum kostnaði og ná fram hagkvæmni. Sveitarfélög sem skorta sérfræðilega þekkingu og bolmagn eiga líka erfitt með að ná fram hagkvæmni bæði í framleiðslu og útdeilingu þjónustu og því getur sérhæfð eining sem nær þvert á sveitarfélög eða sameining sveitarfélaga til að ná fram nægilegri sérhæfingu eininga verið nauðsynleg.⁸²

3.3.1 Vandi sameiginlegra aðgerða stofnana – greiningarrámi fyrir samstarf sveitarfélaga

Þegar ákvarðanir einstakra sveitarfélaga leiða til lakari sameiginlegrar niðurstöðu en sú sem næðist með samræmdum aðgerðum er unnt að tala um sameiginlegan aðgerðavanda stofnana (institutional collective action dilemma, ICA). Í slíkum aðstæðum getur sundurleit ákvörðunartaka milli sveitarfélaga leitt til skorts í framboði á þjónustu, til þess að einstök sveitarfélög dragi úr eða hætti að veita þjónustu í þeirri trú að nágrennar þeirra munu sinna

⁷⁷ Feiock, "Rational Choice and Regional Governance," 49.

⁷⁸ Feiock, "Rational Choice and Regional Governance," 50-51.

⁷⁹ Parks og Oakerson, "Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance," 171.

⁸⁰ Feiock, "Rational Choice and Regional Governance," 51-52.

⁸¹ Feiock, "Rational Choice and Regional Governance," 51.

⁸² Feiock, "Rational Choice and Regional Governance," 49.

því fyrir þau, að upp komi neikvæð ytri áhrifa þvert á umdæmi eða annarra samhæfingarvanda sem einstök sveitarfélög ráða illa við hvert í sínu lagi.⁸³

Í grein sinni leggja Tavares og Feiock til greiningarramma sem ætlað er að skýra hvaða úrræði sveitarfélög grípa til þegar þau leitast við að leysa slíkan vanda. Ramminn beinir athyglinni ekki aðeins að sameiningu sveitarfélaga, sem oft hefur verið mest áberandi í evrópskri umræðu, heldur einnig að fjölbreyttum valkvæðum og sjálfsporum samstarfsleiðum sem spanna bilið milli fullkominnar sundrunar og formlegrar sameiningar. ICA-ramminn gerir okkur kleift að bera saman mismunandi leiðir sem sveitarfélög fara til að samræma þjónustuveitingu og takast á við sameiginleg viðfangsefni.⁸⁴

Tavares og Feiock byggja flokkun sína á tveimur meginvíddum samþættingar. Annars vegar er litið til þess hvernig ákvarðanatöku innan samþættingarinnar er háttað, það er hversu langt sveitarfélög ganga í að samræma eða sameina ákvarðanir sínar. Hins vegar er litið til stofnanalegs umfangs samstarfsins, það er hve margar einingar taka þátt og hversu mörg verkefni samstarfið nær til. Þessi tvívíði rammi gerir okkur kleift að greina samstarf sveitarfélaga ekki aðeins eftir því hvort þau séu formleg eða óformleg, heldur einnig eftir umfangi þess, þ.e. hversu víðtæk og djúp samþættingin er í hverju tilviki.⁸⁵

Tegundir samþættingar

Í ramma Tavares og Feiock er samþætting kvarði sem nær frá óformlegrar samtvinningar eða samtengingar milli eininga yfir í fullt valdaframsal. Eftir því sem ofar er farið í skalanum dregur úr sjálfstjórn eininga. Neðst á þessum kvarða er samtvinning (e. embeddedness) sem felur í sér óformlegt samráð og samtal sem byggir á trausti og stöðugu sambandi milli eininga. Slíkt felur ekki í sér formlegt valdaframsal og ógnar því ekki sjálfstjórn sveitarfélaganna með sama hætti og formlegri úrræði.⁸⁶ Samtvinning getur leitt til lækkunar viðskiptakostnaðar og félagslegu tengslin sem liggja samstarfinu til grundvallar geta haft jákvæð áhrif.

Næsta þrep samþættingar eru samningar. Slíkt samstarf er formlegra og felur í sér samkomulag milli tveggja eða fleiri eininga um verkaskiptingu og kostnaðarþátttöku vegna tiltekinnar verkefna. Samningar eru valkvæðir kostir og tryggja alla jafna að auðvelt er að draga

⁸³ António F. Tavares og Richard C. Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework* (ráðstefnuritgerð, 2014), 2, 5.

⁸⁴ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 1–4.

⁸⁵ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 7–8.

⁸⁶ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 7.

sig úr samstarfinu. Þeir sem gera samninga upplifa því ekki að þeim fylgi varanlegt framsal sjálfstæðis sveitarfélagsins og hægt er að lágmarka raunverulegan sjálfstjórnarkostað með mismunandi uppsetningu samninga. Samningar geta nýst svo lengi sem kostnaður við gerð og eftirfylgni þeirra er haldið í lágmarki og þeir krefjast ekki stofnun sjálfstæðrar stjórnsýslueiningar.⁸⁷

Þriðja þrep samþættingar er valdaframsal, en í því felst að komið er á fót sjálfstæðri einingu sem er falið framkvæmdavald í ákveðnum málaflokkum eða verkefnum fyrir hönd aðila. Samþætting eininga verður ekki meiri í valkvæðu samstarfi, þar sem þessari nýju einingu er falið verkefni sem áður voru á hendi hvernar einingar fyrir sig. Valdaframsali fylgir töluverð aukning í samþættingu og samhliða því aukning í sjálfstjórnarkostnaði, en sjálfstjórnarkostnaður slíkrar samþættingar veltur á fyrirkomulag uppbyggingar og stjórnunar á hinni nýju einingu.⁸⁸

Loka þrep skalans er utanaðkomandi valdboð, sem tekur samþættinguna út fyrir svið valkvæðs samstarfs. Utanaðkomandi valdboð er þegar æðra stjórnsýslustig nýtir vald sitt til að ákveða fyrirkomulag samþættingar milli eininga, t.d. með því að neyða fram sameiningu eða lögbinda stofnun sameiginlegra stjórnsýslueininga til að fara með verkefni sem áður voru á höndum hvers sveitarfélags fyrir sig. Utanaðkomandi valdboð er frábrugðið öðrum formum samþættingar að því leyti að það byggir ekki á samstarfi á grundvelli sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga, heldur að ákvörðunarvald eru tekið úr höndum sveitarfélags og sjálfstjórn þeirra gefur eftir.⁸⁹

Stofnanalegt umfang

Hinn kvarði rammans snýr að stofnanalegu umfangi samþættingarinnar, frá þröngs umfangs til umfangsmikils. Það ræðst annars vegar af því hversu mörg sveitarfélög taka þátt og hins vegar af því hversu mörg verkefni eða málaflokkar falla undir samstarfið.

Í þrengri enda kvarðans eru lausnir sem ná aðeins til fárra sveitarfélaga og eins eða fárra afmarkaðra verkefna eða málaflokka. Þar má nefna óformleg tengslanet, tvíhliða samninga og einstakar þjónustueiningar sem sinna afmörkuðum málaflokki. Slíkar lausnir hafa yfirleitt lágan

⁸⁷ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 8.

⁸⁸ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 8-9.

⁸⁹ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 9, 29–31

ákvörðunar- og viðskiptakostnað, enda eru bæði þátttakendur og verkefni fá og skýrt afmörkuð.⁹⁰

Eftir því sem sveitarfélögum sem taka þátt í samstarfi fjölga og verkefni verða fleiri eykst stofnanalegt umfang þess. Lausnir með miðlungsumfang geta til dæmis falið í sér byggðasamlög eða önnur samtök eða fyrirtæki sveitarfélaga með takmarkað hlutverk sem sinna einum eða fáum málaflokkum fyrir stærra svæði. Efst á kvarðann flokkast samstarf sem kalla má umfangsmikið þar sem aukinn fjöldi sveitarfélaga hefur samstarf um mörg verkefni með varanlegri hætti.⁹¹

Í heild býður ICA-rammi Tavares og Feiock upp á sýn á samstarf sveitarfélaga sem gerir okkur kleift að gera nákvæmari greinarmun milli mismunandi fyrirkomulags samstarfs. Það er ekki annaðhvort að sveitarfélög starfi hvert í sínu lagi eða sameinist. Ramminn sýnir að á milli þessara póla er til fjölbreytt úrval lausna með breytilegt umfangi sem eru ólík hvað varðar form og varanleika og í áhrifum sínum á sjálfstjórn sveitarfélaga. Ramminn dregur jafnframt fram að val á samstarfsformi ræðst af eðli verkefnanna, samstarfsáhættunni og viðskiptakostnaði sem fylgir því að byggja upp og viðhalda sameiginlegum lausnum en ekki einungis af hugmyndafræðilegri afstöðu til sameiningar eða sjálfstjórnar.⁹²

3.4 Svæði

Hér til skoðunar eru tvær skiptingar landsins í einingar. Annars vegar landshluta og hins vegar svæðisskipting. Skipting landsins í landshluta er ekki neinum vafa háð. Landshlutasamtök eru samansett af sveitarfélögum sem hafa skýra landfræðilega afmörkun. Það er því engin vafi hvort tiltekin byggð eða sveit tilheyrir þessum landshluta eða öðrum. Hvað telst sem svæði getur hins vegar verið erfitt að festa hendur á.⁹³ Skilgreining skipulagslaga t.d., þar sem svæði er „heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti“⁹⁴ er e.t.v. ágætis útgangspunktur, en gefur ekki skýr svör um hvernig unnt sé að afmarka svæði þar sem þessar línur eru ekki skýrar. Svæði innan ríkja eru grundvallareining í samfélagslegu skipulagi. Innan svæða ríkir samkeppni milli aðila en hagsmunir þeirra gagnvart miðlægu valdi, hvort sem það er sem kjósendur, íbúar,

⁹⁰ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 7–8.

⁹¹ Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 7

⁹² Tavares og Feiock, *Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe*, 2–7, 19–21.

⁹³ Dong Wook Lee og Melissa Ziegler Rogers, “Interregional Inequality and the Dynamics of Government Spending,” *The Journal of Politics* 81, nr. 2 (2019): 4–5, 8.

⁹⁴ *Skipulagslög* nr. 123/2010, 2. mgr. 21. gr.

atvinnulíf eða stofnanir, fara saman. Landfræðileg nálægð er því lykilþáttur í mótun svæða t.d. í gegnum lýðræðislegan áhrifamátt og samstöðu kjósenda og fulltrúa þeirra.⁹⁵ Innan svæða er til staðar samtenging fyrirtækja, iðnaðar og íbúa sem gerir þau háð hvort öðru og tengir hagsmuni þeirra.

Þessi landfræðileg afmörkun svæða getur verið stjórnsýsluleg eins og sveitarfélög og sýslur áður fyrr, stjórnmalaleg, eins og kjördæmi, efnahagslega, eins og atvinnu- og efnahagssvæði eða menningarleg, t.d. í gegnum upplifun og sjálfsmynd íbúa um hvaða svæði þau tilheyri.⁹⁶ Sumir þessara þátta fara saman og aðrir ekki, og það getur verið breytilegt.

Afmörkun svæða út frá byggðakjörnum og áhrifasvæðum þeirra gefur okkur ákveðna mynd til að skilja betur þetta samspil og verður nú farið yfir kenningar um áhrifasvæði byggðakjarna.

Ein leið til að skilgreina svæði er út frá borgum og áhrifasvæðum þeirra. Í íslensku samhengi er ekki hægt að tala um borgir í samhengi við alþjóðlega staðla um stærð og íbúafjölda. Það er hins vegar ýmislegt í fræðilegri umfjöllun um borgir sem getur nýst í skoðun á svæðum í samhengi við íslenskar byggðir.

3.4.1 Athafnasvæði

Hugtakið athafnasvæði (e. Functional urban area) er tilraun til að ná utan um áhrifasvæði borga umfram formleg mörk þeirra. Athafnasvæði borgar nær skv. skilgreiningu OECD til borgarinnar sjálfar auk þess svæðis þar sem íbúar sækja vinnu inn til borgarinnar.⁹⁷ Mörk svæðisins eru fundin í nokkrum skrefum. Fyrst er kjarni skilgreindur með því að skipta byggð í einingar, t.d. ferkílómetrar og þéttleiki reiknaður fyrir hverja einingu. Allar samliggjandi einingar sem ná ákveðnum þéttleika, í skilgreiningu OECD 1500 íbúar á km², tilheyra þéttbýliskjarna (e. urban center). Til þess að ná skilgreiningu þéttbýliskjarna þarf heildarfjöldi íbúa í samliggjandi einingum með nægilegan þéttleika að ná 50.000. Næsta skref er að skilgreina borg út frá þessum þéttbýliskjarna, til borgarinnar teljast þær staðbundnu einingar þar sem minnst 50% íbúa eru innan þéttbýliskjarnans.⁹⁸ Þessar einingar geta verið margskonar, og það er mælt með að miðað við minnstu mögulegu einingu sem til eru nægileg

⁹⁵ Lee og Rogers, "Interregional Inequality and the Dynamics of Government Spending," 3-5.

⁹⁶ Lee og Rogers, "Interregional Inequality and the Dynamics of Government Spending," 1.

⁹⁷ OECD, *Functional Urban Areas: Iceland* (2022).

⁹⁸ Lewis Dijkstra, Hugo Poelman, og Paolo Veneri, "The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area," *OECD Regional Development Working Papers* 2019/11 (2019), 4, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>

gögn fyrir,⁹⁹ en á Íslandi er miðað við sveitarfélagamörk.¹⁰⁰ Næsta skref er að skilgreina atvinnusóknarsvæði (e. commuter zone) borgarinnar. Til atvinnusóknarsvæðis teljast þær staðbundnu einingar, aftur sveitarfélög í íslensku samhengi, þar sem minnst 15% íbúa sem hafa vinnu sækja hana til borgarinnar.¹⁰¹ Athafnasvæði borgar er samansett af borginni og atvinnusóknarsvæði hennar.

Sem dæmi úr íslensku samhengi þá samanstendur athafnasvæði Reykjavíkur af 7 sveitarfélögum sem mynda samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu auk Hvalfjarðarsveitar og sveitarfélagsins Voga. Þéttbýli Akraneskaupstaðar, Borgarbyggðar og Reykjanesbæjar eru á mörkum svæðisins en falla utan þess.¹⁰²

Flokkun OECD skiptir Íslandi í athafnasvæði höfuðborgarsvæðisins annars vegar, sbr. mynd 6, sem flokkast sem lítið þéttbýlissvæði, og dreifbýli hins vegar.¹⁰³ Þar sem þessi flokkun OECD byggir á stöðu og stærð borga um allan heim málar hún e.t.v. með of stórum bursta til að vera gagnleg fyrir skoðun á byggðum á Íslandi, þar sem allt nema stærstu kjarnar flokkast sem dreifbýli. Hugtökin sem OECD notar geta þó verið gagnlegt ef lítið er fram hjá stærðarviðmiðunum enda er mögulegt að nota greiningarramma sem er búin til fyrir mun fjölmennari svæði til að skoða fámenn svæði eins og íslensk sveitarfélög. Þrátt fyrir að Akureyri nái vegna fámennis



Mynd 3. Athafnasvæði höfuðborgarsvæðisins

t.d. ekki upp í lágmarksskilgreiningu OECD fyrir borg er í umfjöllun starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar talað um athafnasvæði Akureyrar í samhengi við áhrif þess á norðurlandi.

⁹⁹ Dijkstra, Poelman, og Veneri, "EU-OECD Definition of a Functional Urban Area," 4.

¹⁰⁰ OECD, "OECD Regions and Cities Atlas," <https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-regions-and-cities-atlas.html>.

¹⁰¹ Dijkstra, Poelman, og Veneri, "EU-OECD Definition of a Functional Urban Area,".

¹⁰² OECD, "OECD Regions and Cities Atlas,". <https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-regions-and-cities-atlas.html>.

¹⁰³ OECD, "OECD Geographical Definitions," <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-geographical-definitions.html>

3.4.2 Stórborgir og smáborgir

Athafnasvæði gefur okkur leið til að gera greinarmun milli þéttbýlis og dreifbýlis og leið til að aðgreina milli áhrifasvæða mismunandi þéttbýla. Annars greinarmunur sem gagnlegt er að gera er milli stórborga, (e. metropolitan) og smáborga (e. micropolitan). Lengi vel tíðkaðist að skipta löndum í borgir og borgarsvæði (e. metropolitan areas) annarsvegjar og dreifbýli hins vegar, en í kringum aldamótin var bætt við flokkunin smáborg.¹⁰⁴ Líkt og í skilgreiningu á þéttbýliskjarna þarf stórborg að hafa minnst 50.000 íbúa. Smáborg er þéttbýlissvæði með á bilinu 10-50 þúsund íbúa.¹⁰⁵ Smáborgarsvæði eru ákveðin millivegur milli svæða sem eru alfarið borgarsvæði og svæða sem eru alfarið dreifbýli.¹⁰⁶ Þetta á bæði við um stærð þeirra en líka hlutverk. Þar er til t.d. þjónustustig minna en í stórborgum, en þó talsvert hærra og nær þjónustustigi stórborga en það sem finnst í dreifbýli.¹⁰⁷ Það kann að vera að Akureyri og e.t.v. fleiri þéttbýlisstaðir á Íslandi flokkist sem smáborgir í þessum skilningi.¹⁰⁸ Til þess að segja til um það þarf að skoða bæði stærð þeirra, en líka þjónustustig og áhrif á nærumhverfi.

3.4.3 Einkjarna og fjölkjarna byggðapróun

Þriðja viddin til að skoða þéttbýlissvæði og áhrif þeirra liggur milli einkjarna og fjölkjarna byggðapróunar. Erkiborg (e. Primate City,) er borg af slíkri stærð í samanburði við aðrar borgir í hverju landi að hún hefur algjöra yfirburði í efnahags-, félags- og menningarlíf landsins.¹⁰⁹ Samkvæmt lögmáli um erkiborgir þá er í hverju landi ein borg sem trónir yfir öðrum bæði í stærð og áhrifum. Slíkt fyrirkomulag þar sem ekkert svæði veitir erkiborginni mótvægi kallast einkjarna byggðapróun.¹¹⁰ Í skýrslu starfshóps um svæðisbundið hlutverk Akureyrar er bent á að einkjarna byggðapróun er ekki talin æskileg og lögð áhersla á jafnvægi milli þess sem þau kalla Stór-Reykjavíkur og minni þéttbýlissvæða, þ.e. Akureyri. Þetta verði gert með það að

¹⁰⁴ David L. Brown, John B. Cromartie, og Laszlo J. Kulcsar, "Micropolitan Areas and the Measurement of American Urbanization," *Population Research and Policy Review* 23 (2004): 401, <https://doi.org/10.1023/B:POPU.0000040044.72272.16>

¹⁰⁵ Office of Management and Budget, "2020 Standards for Delineating Core Based Statistical Areas," *Federal Register* 86, nr. 134 (16. júlí 2021), <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/16/2021-15159/2020-standards-for-delineating-core-based-statistical-areas>

¹⁰⁶ Brown, Cromartie, og Kulcsar, "Micropolitan Areas and the Measurement of American Urbanization," 404.

¹⁰⁷ Brown, Cromartie, og Kulcsar, "Micropolitan Areas and the Measurement of American Urbanization," 410-415.

¹⁰⁸ Thoroddur Bjarnason, Aileen Stockdale, Ian Shuttleworth, Marco Eimermann, og Mark Shucksmith, "At the Intersection of Urbanisation and Counterurbanisation in Rural Space: Microurbanisation in Northern Iceland," *Journal of Rural Studies* 87 (2021): 404.

¹⁰⁹ Mark Jefferson, "The Law of the Primate City," *Geographical Review* 29, nr. 2 (1939). (Þýðing starfshóps)

¹¹⁰ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, *Svæðisbundið hlutverk Akureyrar*, 22.

marki að koma á fót fjölkjarna byggðastefnu. Akureyri er að mati starfshópsins best til þess fallið að mynda þetta mótvægi við erkiborgina Stór-Reykjavík þar sem hún er stærsti byggðakjarni utan áhrifasvæðis Reykjavíkur og með nægilega fjölbreytta þjónustu atvinnu- og menningarlíf.¹¹¹

Í andstöðu við erkiborg og einkjarna byggðarþróun er fjölkjarna byggðarþróun sem gengur m.a. út á að tryggja að fleiri en eitt borgarsvæði sé til staðar og af þannig stærðargráðu að það myndist jafnvægi. Fjölkjarnaþróun getur átt sér stað á þremur stigum, macro- eða þjóðhagsleg þróun á sér stað t.d. yfir alla Evrópu, mesó- eða millistigs þróun tekur til þróunar milli svæða og svo micro- eða örþróun sem tekur til fjölkjarnaþróunar innan svæða.¹¹² Þrjár víddir fjölkjarna þróunar er vert að kalla fram. Fyrst bæði formgerð kjarna og samband þeirra,¹¹³ þ.e.a.s. landfræðileg lega þeirra í samhengi við hvorn annan, og samstarf og flæði milli þeirra.¹¹⁴ Í öðru lagi formleg og stofnunarleg fjölkjarnaþróun.¹¹⁵ Hið fyrra vísar til undirliggjandi þátta svo sem vegakerfi og flæði fjármagns sem hafa áhrif á þróun, á meðan hið síðarnefnda vísar til ákvarðana stofnanna um samvinnu og verkaskiptingu.¹¹⁶ Þriðja víddin er svo þættir sem snúa að stjórnarfari og stjórnsýslulegu bolmagni.¹¹⁷ Geta stjórnvalda og stofnanna til að taka ákvarðanir sem styðja við jafnvægi í byggðarþróun er forsenda fjölkjarnaþróunar.¹¹⁸ Fyrsta víddin snýr að náttúrulegum grundvallarþáttum sem lúta ekki beinni stjórn stjórnvalda, önnur víddin að manngerðum þáttum sem móta samfélagið, og sú þriðja að stjórnámálum, stjórnsýslu og stofnunum.

Fjölkjarna- og einkjarna byggðarþróun getur átt sér stað innan landa milli stórra þéttbýla, eins og lagt er upp með í skýrslu um hlutverk Akureyrar, eða innan svæða. Að vissu leyti eru spurningar um svæðisbundið hlutverk spurningar um slíka þróun. Sé til staðar fjölkjarna þróun á mismunandi svæðum er vert að skoða hvernig þrjár víddir fjölkjarnaþróunar hafa verkað á

¹¹¹ Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, *Svæðisbundið hlutverk Akureyrar*, 22.

¹¹² Stefanie Dühr, "Potentials for Polycentric Development in Europe: The ESPON 1.1.1 Project Report," *Planning Practice & Research* 20, nr. 2 (2005): 235–236, <https://doi.org/10.1080/02697450500414728>

¹¹³ Dühr, "Potentials for Polycentric Development in Europe," 235–236.

¹¹⁴ E. Gløersen, *ESPON 111: Potentials for Polycentric Development in Europe. Project Report* (Nordregio, 2005), 3.

¹¹⁵ Dühr, "Potentials for Polycentric Development in Europe," 236.

¹¹⁶ Gløersen, *ESPON 111*, 46-47.

¹¹⁷ Dühr, "Potentials for Polycentric Development in Europe," 236.

¹¹⁸ Gløersen, *ESPON 111*, 53.

svæðið. Skoðun á verkefnum, samvinnu og þjónustusækni mun hjálpa okkur að varpa ljósi á þetta.

3.4.4 Svæðisbundið hlutverk

Í ágúst 2021 skilaði starfshópur þáverandi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins um svæðisbundið hlutverk Akureyrar skýrslu sinni þar sem lagt var til að Akureyri yrði skilgreind með þingsályktunartillögu sem svæðisborg þegar kæmi að framtíðar byggðapróun¹¹⁹. Í skýrslunni eru takmarkaðar fræðilegar undirstöður fyrir svæðisbundnum hlutverkum, áhersla er frekar lögð á praktísku og pólitísku markmiðin sem slík skilgreining myndi þjóna. Þeim þáttum sem eru teknir saman í skýrslu starfshópsins er ætlað að renna stoðum undir fullyrðingar um svæðisbundið hlutverk Akureyrar, og undir tillögur um að tekin verði upp tvíkjarna byggðastefna með Akureyri sem annað borgarsvæðið. Snýr þetta að miklu leyti að hlutverki Akureyrar sem þéttbýliskjarna, frekar en hlutverk sveitarfélagsins, en í tilfalli Akureyrar eru þetta þó einn og sami hluturinn, sveitarfélagið og kjarninn. Þessu er þó víða háttað með mjög mismunandi hætti, sérstaklega eftir þær miklu sameiningar sveitarfélaga sem hafa átt sér stað. Óháð tilfalli Akureyrar er nauðsynlegt að skýra hvað átt er við með svæðisbundnu hlutverki.

Sveitarfélög gegna hlutverki gagnvart íbúum sínum. Bæði sinna þau ýmissi þjónustu sem þeim er falið með lögum og sem þau taka upp með sjálfum sér, en þau hafa líka lýðræðislegu hlutverki að gegna til að tryggja að ákvarðanir um nærumhverfi fólks séu teknar af fólkinu sjálfu. Farið verður betur yfir þetta almenna hlutverk hér að neðan. Hugmyndir um svæðisbundið hlutverk sveitarfélags er viðbót við þetta almenna hlutverk, þ.e. hlutverk sveitarfélaga gagnvart hvort öðru. Svæðisbundið hlutverk sveitarfélags hlýtur að A. vera aðgreinanlegt frá öðrum sveitarfélögum á sama svæði B. koma fram í hegðun íbúa á því svæði og C. birtast í hegðum sveitarfélagsins þegar kemur að því að veita þjónustu á sínu svæði.

Hlutverk ólíkt öðrum á sama svæði

Til þess að hlutverk sé svæðisbundið þarf það að vera til í samhengi við svæðið og nágrannasveitarfélögin. Ef öll byggð hefðu sama hlutverkið þá myndi það falla undir almenna hlutverk sveitarfélaga að gegna því hlutverki. Það kann t.d. að vera að fleiri en eitt sveitarfélag gegni sama eða sambærilegu hlutverki innan tiltekins svæðis, eða að eitt sveitarfélag innihaldi

¹¹⁹ Svæðisbundið hlutverk Akureyrar, 2021

t.d. vegna sameiningar, byggðir sem falla undir mismundandi hlutverk. Þéttbýli getur verið umkringt strjálbýlum landbúnaðarsvæðum sem skiptast í mörg sveitarfélög, eins og er tilfellið t.d. í Eyjafirði, eða hafa verið sameinað í eina stjórnsýslueiningu með strjálbýlli svæðum í kring, eins og í Hornafirði.

Hlutverk birtist í hegðun íbúa

Ef byggðir eða sveitarfélög gegna hlutverki, þá er það hlutverk bæði stjórnsýslulegt gagnvart öðrum stjórnsýslueiningum og gagnvart íbúum á því svæði sem um ræðir. Þannig ætti að vera hægt að sjá að íbúar á svæði þvert á sveitarfélagamörk sæki þjónustu, bæði opinbera og aðra, í meira mæli til þeirra sveitarfélaga sem gegna veigameiri hlutverki en til annarra.

Hlutverk birtist í hegðun sveitarfélagsins

Með sama móti ætti svæðisbundið hlutverk að sjást í því hvaða þjónusta er veitt og hvar. Ef sveitarfélagið Akureyri t.d. gegnir hlutverki borgar gangvart Eyjafirði eða norðurlandi í heild má ætla að t.d. félagsþjónusta og menningarstarf, sem dæmi um hefðbundin einkenni borga, sé stærri partur af rekstri þess en annarra sveitarfélaga á svæðinu.

Hlutverk sveitarfélags eða hlutverk byggðar

Það er ekki fullt samræmi milli það sem kalla mætti byggðaeiningu, t.d. þéttbýliskjarni eða sveitarhverfi, og stjórnsýslueininganna sem sveitarfélög eru. Undanfarna áratugi hefur átt sér stað mikil breyting á sveitarfélagaskiptingu landsins í átt að sameiningu í færri, stærri sveitarfélög. Þannig eru víða þéttbýliskjarnar og nærliggjandi svæði, sem e.t.v. eru mjög strjálbýl, eitt sveitarfélag. Það verður hins vegar ekki komist hjá því að notast við sveitarfélög sem einingu í þessari skoðun þar sem sú eining liggur til grundvallar í t.d. þjónustuveitingu. Þegar talað um að sveitarfélag gegni ákveðnu hlutverki er átt við að það innihaldi byggð, hvort sem hún er þétt- eða strjálbýl eða eitthvað þar á milli, sem gegni því hlutverki.

4 Aðferðafræði

Skoðun á verkefnum sveitarfélaga og þeirri þjónustu sem þar er í boði er þríþætt. Fyrst, upplýsingar um fjárveitingar sveitarfélaga til einstakra málaflokka unnar upp úr fjárhagsáætlunum sveitarfélaga, í öðru lagi upplýsingar um samstarf sveitarfélaga eftir málaflokkum og í þriðja lagi upplýsingar um hvert íbúar sveitarfélaga sækja ýmsa þjónustu, bæði almenna og opinbera. Fyrst verður fjallað lítillega um þá flokkun verkefna sem notast er við hér.

4.1 Þjónustuveiting sveitarfélaga – samantekt á ársreikningum

Athugun þessarar rannsóknar á þjónustuveitingu sveitarfélaga eins og hún birtist í ársreikningum er tvíþætt. Greiningin byggir gögnum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, *Sundurliðun aðalsjóðs sveitarfélaga* þar sem eru tekin saman útgjöld aðalsjóða sveitarfélaga sundurgreint eftir málaflokkum og verkefnum. Gögnin eru fengin af vef Sambands íslenskra sveitarfélaga og tók vinnslan mið af gögnum fyrir árið 2023.¹²⁰

Fyrri hluti skoðunarinnar er lýsandi samantekt á útgjöldum til hinna ýmsu málaflokka. Seinni hluti þessarar skoðunar er tölfræðileg greining þar sem reynt er að draga fram áhrif landshlutakjarnanna tíu, Reykjavík, Reykjanesbær, Selfoss, Egilsstaðir, Akureyri, Húsavík, Sauðárkrókur, Ísafjörður, Akranes og Borgarnes bæði á landsvísu og innan síns landshluta. Skoðað er hvort þessir fyrir fram skilgreindu „landshlutakjarnar“ skera sig úr þegar kemur að framlögum til mismunandi málaflokka. Markmiðið hér er ekki að bera „landshlutakjarna“ saman við hvorn annan, heldur að meta þá út frá dreifingu allra annara sveitarfélaga.

Fyrst verða útgjöld til málaflokka skoðuð sem hlutfall af heildarútgjöldum hvers sveitarfélags með kostnað á íbúa til hliðsjónar. Áhersla á hlutföll getur gefið skýrustu mynd af áherslum í útgjöldum, en hefur alla veganna tvo ókosti. 1. Mjög fámenn sveitarfélög geta skapað skekkju þar sem litlar upphæðir geta verið hátt hlutfall af útgjöldum þeirra. Sömuleiðis er lýðfræðileg samsetning minni sveitarfélag stundum með þeim hætti að ekki er ástæða til að veita þjónustu sem er alla jafna stór hluti af útgjöldum sveitarfélaga, t.d. er í sumum sveitarfélögum engin börn á skólaaldri. 2. Þar sem í öllum málaflokkum er um að ræða hlutfall

¹²⁰ Samband íslenskra sveitarfélaga, *Sundurliðun aðalsjóðs sveitarfélaga*, Excel-skjal, sótt 15. október 2024, https://samband-islenskra-sveitarfelaga.cdn.prismic.io/samband-islenskra-sveitarfelaga/ae9gk8BOoF08xVBI_Net_Sundurli%C3%B0un_a%C3%B0alsj%C3%B3%C3%B0s.xlsx.

af sömu heildarútgjöldum hafa hlutföll sveitarfélags í mismunandi málaflokkum áhrif á hvorn annan.

Í öðru lagi er sett fram dreifing útgjaldahlutfalla sveitarfélaga eftir íbúafjölda fyrir hvern málaflokk og undirflokk. Til að gefa skýrari mynd og draga úr skekkju vegna mjög stórra sveitarfélaga, einkum Reykjavíkurborgar, er stuðst við lógariþma af íbúafjölda.

Í þriðja lagi eru útgjöld landshlutakjarna skoðuð sérstaklega með „útilokunaraðferð“ (e. Leave-one-out), þar sem kostnaður hvers landshlutakjarna á hvern íbúa (A) er borin saman við meðaltal kostnaðar allra sveitarfélaga á íbúa að þeim landshlutakjarna undanskildum (B). Mismunur milli kostnaðar á íbúa og meðaltals að hverjum kjarna undanskildum (A-B) sýnir okkur hvort hver kjarni sé undir eða yfir meðaltali þegar hans eigin útgjöld hafa ekki áhrif á meðaltalið.

Í fjórða lagi er gerð línuleg fjölbreytuaðhvarfsgreining fyrir hvern flokk útgjalda. Það heyrir til undantekninga að niðurstöður þessar aðhvarfsgreiningar séu marktækar, og verða niðurstöðurnar einungis birtar í textanum hér að neðan þar sem einhver marktækni er til staðar.

4.2 Samstarf sveitarfélaga

Í þessum hluta rannsóknarinnar er unnið yfirlit yfir samstarf sveitarfélaga á Íslandi í 31 málaflokkum byggt á flokkun í ársreikningum sveitarfélaga sem studdist við gögn sem unnin voru fyrir þáverandi innviðaráðuneyti 2022 og upplýsingar af heimasíðum sveitarfélaga og byggðasamlaga. Á grundvelli þessarar samantektar var útbúin skrá yfir samstarf sveitarfélaga sem var síðan sent sveitarfélögum til yfirferðar og leiðréttingar. Þetta yfirlit yfir samstarf sveitarfélaga má finna í viðauka 1. 42 sveitarfélög skiluðu endurskoðaðri skráningu.

Atvinnumál	Ferðamál Fiskeldi og útgerð Íðnaður Landbúnaður
Brunamál- og almannavarnir	Almannavarnir Brunavarnir
Félagsþjónusta	Félagsleg aðstoð þjónusta við börn og unglinga þjónusta við aldraða þjónusta við fatlaða
Fræðslu- og uppeldismál	Grunnskólar Leikskóla og dagvistun
Hreinlætismál	Meindýraeyðing og dýraeftirlit Sopphreinsun og sorpeyðing
Meningarmál	Bókasöfn Byggðasaga Listir Menningarhús - félagsheimili Önnur söfn
Skipulagamál og byggingarmál	Skipulagsmál byggingarfulltrúi
Umferðar- og samgöngumál	Samgöngumál snjómokstur og hákuvarnir
Umhverfismál	Almenningargarðar Opin svæði Útivistarsvæði
Æskulýðs- og íþróttamál	Félagsmiðstöðvar Íþróttahús- og sundlaugar Íþróttasvæði Leikvellir Æskulýðsmál

Mynd 4. Flokkun verkefna sem sveitarfélög hafi í samstarfi um

Samstarf sveitarfélaga verður skoðað með tilliti til greiningarramma Taveres og Feiock um sameiginlegan aðgerðavanda stofnananna (ICA). Hvert samstarf er flokkað eftir tveimur víddum rammans, tegund samþættingar og stofnanalegs umfangs samþættingar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungt	Mikið
Samtvinning	Óformlegt samstarf milli fárra sveitarfélaga um afmarkað verkefni	Reglubundið en áfram óformlegt samstarf fleiri sveitarfélaga	Óformlegt tengslanet eða samráðsvettvangur um mörg verkefni
Samningar	Tvíhliða eða afmarkaðir samningar um tiltekna þjónustu eða verkaskiptingu	Formlegt samstarf nokkurra sveitarfélaga um einn eða fáa málaflokka	Fjölhliða samningar sem ná til margra sveitarfélaga og fleiri málaflokka
Valdaframsal	Sameiginleg eining stofnuð fyrir eitt afmarkað verkefni	Byggðasamlag eða önnur samstarfseining með afmarkað verksvið	Sjálfstæð samvinnustofnun eða fjölnota samstarfseining með víðtækt verksvið
Utanaðkomandi valdboð	Lögbundið eða fyrirskipað samstarf um afmarkað verkefni	Fyrirskipuð svæðisbundin samræming í ákveðnum málaflokkum	Nauðungarsameining eða yfirskipuð svæðisstofnun með víðtækt hlutverk

Mynd 5. ICA greiningarrammi

Mynd 9 sýnir hvernig hægt er að flokka samstarf sveitarfélaga eftir víddum ICA rammans. Með þessum ramma verður mögulegt að staðsetja samstarf sveitarfélaga og bera saman á kerfisbundinn hátt.

Greiningareiningin er þannig fyrirkomulag hvers skráðs samstarfs. Hvert tilvik er metið annars vegar með tilliti til tegundar samþættingar þess og hins vegar hversu víðtækt umfang þess er. Með þessari aðferð verður unnt að greina hvaða stofnanalegu lausnir einkenna samstarf sveitarfélaga á Íslandi og hvort ákveðnir málaflokkar hallist fremur að óformlegu samstarfi, samningsbundnum úrræðum eða sjálfstæðum samstarfsstofnunum.

4.3 Þjónustusækni íbúa – þjónustukannanir Byggðastofnunar

Byggðastofnun framkvæmdi í apríl 2016 og apríl 2018 þjónustukannanir fyrir Norðurland vestra annars vegar og Suðurnes, Vesturland, Vestfirði, Norðurland Eystra, Austurland og Suðurland hins vegar. Þjónustukönnunin spyr íbúa hvers landshluta hvert og hversu oft þau

sækja ýmsa þjónustuliði, frá matvöruverslunum til mannvirkjahönnunar. Framkvæmd nýrrar þjónustukannana er nú yfirstandandi og því ekki til skoðunar hér. Byggðastofnun framkvæmir ekki þjónustukannanir fyrir höfuðborgarsvæðið og er það landsvæði því undanskilið í þessum hluta rannsóknarinnar. Greiningin þessi byggir á frumgögnum úr þjónustukönnunum Byggðastofnunar 2016 og 2018 sem Byggðastofnun veitti aðgang að. Um framkvæmd og birtingu rannsóknarinnar er jafnframt vísað til útgefna svæðisskýrsla Byggðastofnunar.

Teknir verða fyrir 1-3 þjónustuþættir í hverjum flokki sem gefa mynd af heildinni og framkvæmd tölfræðileg greining á svörum úr þjónustukönnunum Byggðastofnunar fyrir Norðurland Vestra annars vegar og önnur landssvæði, að höfuðborgarsvæðinu undanskildu, hins vegar. Greiningin byggir á frumgögnum úr þjónustukönnunum Byggðastofnunar. Annars vegar var unnið með gagnasafn fyrir Norðurland vestra frá 2016¹²¹ og hins vegar með gagnasafn frá 2018 fyrir Suðurnes, Vesturland, Suðurland, Austurland, Vestfirði og Norðurland eystra¹²². Markmið þessar greiningar er tvíþætt, fyrst að greina hvort íbúar mismunandi sveitarfélaga og landshluta séu líkleg til að sækja þjónustu utan síns sveitarfélags og utan síns landshluta, og í öðru lagi, hvort þau eru líklegri til að sækja þá þjónustu í landshlutakjarna. Þjónustustaðir voru því endurkóðaðir til að samsvara gildum fyrir búsetu.

¹²¹ Byggðastofnun, *Þjónustukönnun Norðurland vestra*.

¹²² Byggðastofnun, *Þjónustukönnun 2018 fyrir Suðurnes, Vesturland, Suðurland, Austurland, Vestfirði og Norðurland eystra*

5 Fjármál sveitarfélaga

Niðurstöðurnar hér að neðan byggja á framangreindri úrvinnslu höfundar á *Sundurliðun aðalsjóðs sveitarfélaga*.¹²³ Þau verkefni sem eru hér til skoðunar fela í sér lungann af útgjöldum sveitarfélaga, á bilinu 62,6-83,8% hjá sveitarfélögum með yfir 250 íbúa. Farið verður yfir útgjöld til þeirra 13 málaflokka í 6 yfirflokkum. Nærri því öll sveitarfélög eru með útgjöld í öllum málaflokkum, n=61-62.. Sterk fylgni ($r=0,822-0,998$) er til staðar milli íbúafjölda og útgjalda til allra málaflokka nema. atvinnumála, þar sem er miðlungsfylgni ($r=0,77$). Þegar skoðaður er kostnaður á íbúa fyrir hvern málaflokk hverfur þessi fylgni að mestu, $r=-0,067$ til $0,217$, nema fyrir félagsþjónustu, $r=0,485$. Almennt má því segja að jaðarkostnaður sveitarfélaga við fjölgun íbúa sé lítillega neikvæður fyrir flesta málaflokka.

Tafla 1. Yfirflokkar í fjármálum sveitarfélaga - yfirlit yfir útgjöld

Málaflokkur	meðalhluftfall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Félagsþjónusta	11,47%	145,98	0,988	0,485
Heilbrigðismál	0,32%	4,52	0,822	-0,067
Fræðslu- og uppeldismál	49,00%	644,31	0,998	-0,119
Meningarmál	3,13%	37,78	0,976	-0,018
Æskulýðs- og íþróttamál	9,96%	132,63	0,993	-0,064
Brunamál og almannavarnir	2,88%	37,63	0,976	-0,184
Hreinlætismál	1,60%	17,97	0,395	-0,151
Skipulags- og byggingamál	2,40%	31,05	0,893	-0,152
Umferða- og samgöngumál	3,68%	46,90	0,98	-0,084
Umhverfismál	2,02%	23,12	0,971	-0,022
Atvinnumál	1,13%	13,79	0,77	-0,057
Framlög til B-hluta fyrirtækja	1,42%	16,85	0,117	0,217
Sameiginlegur kostnaður	12,30%	152,68	0,989	-0,139

Hér að neðan verða útgjöld sveitarfélaga til þeirra 6 yfirflokka og 17 undirflokka sem farið var yfir hér að ofan skoðuð með fernum hætti. Í fyrri tveimur er reynt að gefa sem skýrasta mynd af heildarstöðu framlaga sveitarfélaga til yfirflokka og málaflokka og í seinni tveimur eru landshlutakjarnar teknir sérstaklega fyrir.

5.1 Félagsþjónusta

Útgjöld sveitarfélaga í flokknum félagsþjónusta eru oft einn af stærstu stöku liðunum í heildarútgjöldum þeirra. Málaflokkurinn tekur til sín að meðaltali 11,5% af útgjöldum og að meðaltali um 146.000 kr. fyrir hvern íbúa.

¹²³ Samband íslenskra sveitarfélaga, *Sundurliðun aðalsjóðs sveitarfélaga*.

Nær fullkomin fylgni er milli íbúafjölda og útgjalda til félagsþjónustu ($r=,988$) og miðlungsfylgni er milli kostnaðar á íbúa og íbúafjölda, ($r=0,485$). Sveitarfélög eru því líklegri til að verja meiri peningum í félagsþjónustu eftir því sem þau eru stærri umfram það sem skýra má með fjölgun íbúa einu saman.

Þegar litið er til þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst til félagsþjónustu kemur fram skýr munur eftir gerð byggðar. Fimm sveitarfélögin sem verja hæsta hlutfalli útgjalda sinna til málaflokksins eru öll þéttbýl, þar af þrjú á höfuðborgarsvæðinu, en hin tvö gegna hlutverki þjónustukjarna á sínum svæðum. Þau fimm

Tafla 2. Félagsþjónusta: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

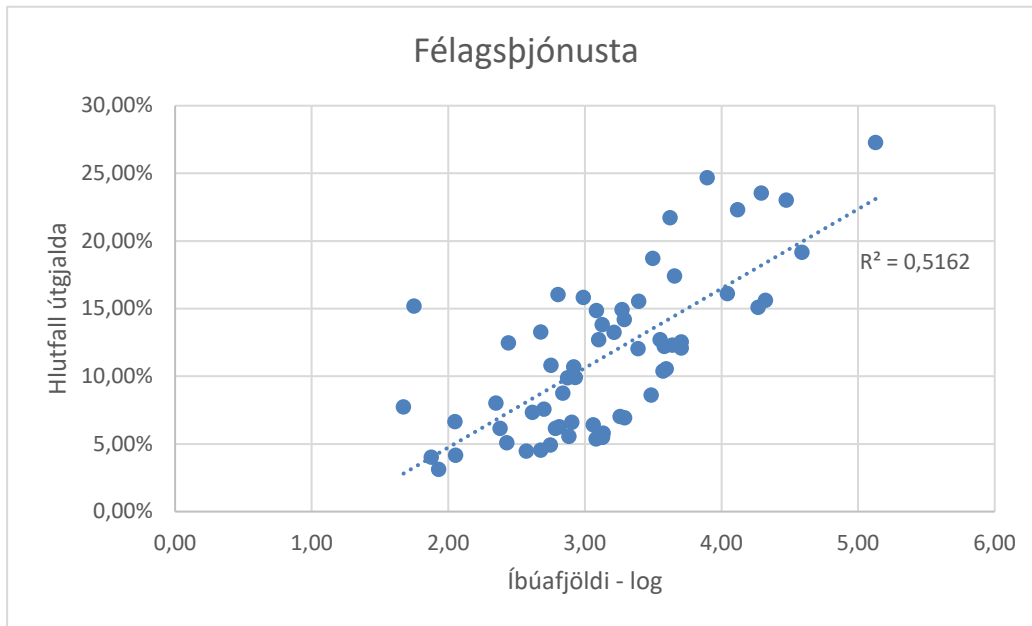
Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar-kostnaður	kostnaður á íbúa	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalhlutfalli
Reykjavíkurborg	134.298	44.686.961	332,7448	27,48%	2,394801317	2,279413872
Akraneskaupstaður	7.854	2.272.918	289,39623	24,67%	2,149799298	1,982461593
Akureyrarbær	19.559	5.687.723	290,79825	23,55%	2,05255504	1,992065903
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	7.827.836	262,62618	23,02%	2,006280761	1,799077749
Mosfellsbær	13.091	3.432.621	262,21228	22,31%	1,944102914	1,796242399
...						
Svalbarðsstrandarhreppur	475	27.971	58,886316	4,54%	0,395553949	0,403391084
Grýtubakkahreppur	373	22.491	60,297587	4,46%	0,389043877	0,413058768
Kaldrananeshreppur	113	6.108	54,053097	4,17%	0,363351804	0,370281911
Skorradalshreppur	75	4.610	61,466667	4,02%	0,350343432	0,421067356
Fljótaldshreppur	85	11.850	139,41176	3,13%	0,273048422	0,955017513

sveitarfélög sem verja lægsta hlutfallinu til félagsþjónustu eru hins vegar öll fámenn og strjálbýl.

Þau sveitarfélög sem verja hæsta hlutfalli í yfirflokkinn félagsþjónustu eru öll þéttbýliskjarnar og fyrrum kaupstaðir, að Mosfellsbæ undanskildum. Þau eiga það sameiginlegt að verja u.þ.b. tvöfalt meðalhlutfall í málaflokkinn og kostnaður á hvern íbúa er í kringum tvöfalt á við meðaltalið, Reykjavíkurborg sker sig aðeins úr, 239% af meðalhlutfalli og 228% af meðalkostnaði á hvern íbúa. Raunar er heildarkostnaður Reykjavíkurborgar í þessum málaflokki svipaður og kostnaður allra annara sveitarfélaga til samans, 47.824.891 þ.kr. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 27,84%, og því lægsta, 3,13% er 24,71%.

Af þeim sveitarfélögum sem verja lægsta hlutfalli útgjalda í þennan flokk eiga Svalbarðsstrandarhreppur og Grýtubakkahreppur það sameiginlegt að í þeim eru litlir kjarnar og þeir eru báðir í Eyjafirði. Kaldrananeshreppur, Skorradalshreppur og Fljótaldshreppur eru eingöngu strjálbýli og eru meðal fámennustu sveitarfélaga landsins.

Dreifing á hlutfalli útgjalda til málaflokksins er eftirfarandi:



Mynd 6. Félagsþjónusta: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda

Sjá má að samband íbúafjölda við hlutfall útgjalda til félagsþjónustu er jákvætt og ágætlega línulegt. Fylgni milli íbúafjölda(log) og hlutfallslegra útgjalda er sterkt, $r=0,718$ og dregur íbúafjöldi úr um helmingi af óútskýrðri dreifingu hlutfalla, $R^2=0,516$. Sömu sögu er að segja af sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er $r=0,659$ og $R^2=0,434$.

Íbúafjöldi hefur því nokkuð mikið skýringargildi bæði fyrir dreifingu hlutfallslegra útgjalda og kostnaðar á íbúa í félagsþjónustu, þótt tengslin séu heldur sterkari þegar litið er til hlutfalls útgjalda en kostnaðar á íbúa.

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	332,74	142,81	189,93
Reykjanesbær	SSS	132,61	146,09	-13,48
Árborg	SASS	189,11	145,16	43,95
Múlaþing	SSA	174,54	145,40	29,14
Akureyrarbær	SSNE	290,80	143,50	147,30
Norðurþing	SSNE	103,18	146,57	-43,39
Ísafjarðarbær	FSV	129,02	146,15	-17,13
Akraneskaupstaður	SSV	289,40	143,52	145,88
Borgarbyggð	SSV	128,93	146,15	-17,22
Skagafjörður	SSNV	317,08	143,07	174,01

Tafla 3. Félagsþjónusta: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Taflan sýnir að staða landshlutakjarna í yfirflokknum félagsþjónusta er frekar breytileg. Fjögur sveitarfélög, Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Akraneskaupstaður og Skagafjörður eru

með kostnað sem er u.þ.b. tvöfalt meðaltal annars sveitarfélaga. Árborg og Múlaþing eru einnig með hærri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er jákvæður.

Breyta	B	Beta	Staðalvilla	Sig.	95% öryggisbil
(Constant)	133,783		8,074	0,000	117,57 - 149,99
Reykjavíkurborg	198,957	0,365	58,782	0,001	80,95 - 316,97
Reykjanesbær	-1,173	-0,002	58,782	0,984	-119,18 - 116,84
Árborg	55,328	0,102	58,782	0,351	-62,68 - 173,34
Múlaþing	40,757	0,075	58,782	0,491	-77,25 - 158,77
Akureyrarbær	157,018	0,288	58,782	0,010	39,01 - 275,03
Norðurþing	-30,603	-0,056	58,782	0,605	-148,61 - 87,41
Ísafjörðurbær	-4,763	-0,009	58,782	0,936	-122,77 - 113,25
Akraneskaupstaður	155,618	0,286	58,782	0,011	37,61 - 273,63
Borgarbyggð	-4,853	-0,009	58,782	0,935	-122,86 - 113,16
Skagafjörður	183,298	0,337	58,782	0,003	65,29 - 301,31

Tafla 4. Félagspjónusta: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa

Taflan sýnir áhrif vísibreytnanna fyrir landshlutakjarna á kostnað á íbúa fyrir yfirflokkinn félagspjónustu. 6 af 10 öryggisbil stuðlanna ná yfir núll og p-gildi eru langt yfir mörkum þess að vera marktæk. Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Akraneskaupstaður og Skagafjörður sýna hins vegar marktækar niðurstöður. Stuðlarnir þess eru jákvæðir og sig <0,05, sem bendir til þess að staða þeirra sveitarfélaga sé frábrugðin viðmiðunarflokknum þegar aðrir þættir eru fastir.

Málaflokkar félagspjónustu sem eru til skoðunar hér eru fjórir:

Tafla 5. Félagspjónusta: yfirlit yfir málaflokka

Undirflokkar	meðalhlutfall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Félagsleg aðstoð	1,45%	18,12	0,979	0,232
aldraðir	1,69%	21,48462072	0,968	0,255
börn og unglingar	1,05%	13,63	0,984	0,11
fatlaðir	5,34%	66,54	0,99	-0,028

Fylgni kostnaðar sveitarfélaga við íbúafjölda er nærri fullkomin fyrir þessa málaflokka. Veik fylgni er milli kostnaðar á íbúa og íbúafjölda fyrir félagslega aðstoð og málefni aldraðra, sem bendir til þess að kostnaður á íbúa við þá undirflokkka sé meiri í fjölmennari sveitarfélögum en eingöngu skýrist af aukningu í íbúafjölda. Það sama gildir í minni mæli um þjónustu við börn og unglinga en ekki um þjónustu við fatlaða, þar sem er hverfandi en neikvæð fylgni.

5.1.1 Félagsleg aðstoð

Undir félagslega aðstoð fellur m.a. fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, félagsráðgjöf og félagslegar íbúðir auk ýmissa minni verkefni svo sem þjónusta við flóttafólk. Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í félagslega aðstoð:

Tafla 6. Félagslega aðstoð: Sveitarfélög sem verja hæsta og lágsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar-kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Tjörneshreppur	56	2.759	49,26785714	6,94%	4,805433962	2,719006671
Húnaþing vestra	1.217	102.203	83,97945768	6,60%	4,570106177	4,634679057
Reykjavíkurborg	134.298	5.686.256	42,34058586	3,50%	2,419545619	2,336702713
Kópavogsbær	38.770	1.343.161	34,64433841	3,42%	2,36884605	1,911960307
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	565	25.891	45,82477876	3,36%	2,328455266	2,528989211
Sveitarfélagið Skagaströnd	474	18.382	38,78059072	2,84%	1,963413367	2,140232821
...						
Kaldraneshreppur	113	120	1,061946903	0,08%	0,056679796	0,058606988
Strandabyggð	412	303	0,735436893	0,05%	0,034990722	0,040587473
Snæfellsbær	1.632	1.017	0,623161765	0,05%	0,03414049	0,034391205
Súðavíkurhreppur	223	-2.128	-9,542600897	-0,83%	-0,57616601	-0,526639416
Borgarbyggð	3.934	-52.246	-13,2806304	-1,09%	-0,751612345	-0,732934712

Tjörneshreppur og Húnaþing vestra skera sig frá öðrum og verja nærri 7% útgjalda í þennan málaflokk. Í tilfalli Tjörneshrepps er smæð sveitarfélagsins líklega að valda skekkju, þar sem kostnaður á íbúa er ekki mjög frábrugðið öðrum sveitarfélögum sem raða sér ofarlega. Húnaþing vestra er aftur á móti bæði með hátt hlutfall af útgjöldum, um 450% af meðalhlutfalli sveitarfélaga, og háan kostnað á hvern íbúa, um 460% af meðaltali. Af þeim sveitarfélögum sem verja lágsta hlutfalli til málaflokksins eru tvö sem eru með neikvæðan heildarkostnað. Þetta skýrist af því að þjónustutekjur eru meiri en útgjöld. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 6,94%, og því lágsta, -1,09% er 8,03%. Samband íbúafjölda við hlutfall útgjalda og kostnað á íbúa er lítið, $r=0,147$ og $0,164$ og hvorugt dregur úr óútskýrðri dreifingu nema að litlu leyti, $R^2=0,022$ og $0,027$

Tafla 7. Félagsleg aðstoð: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	42,34	17,42	24,92
Reykjanesbær	SSS	16,10	17,86	-1,76
Árborg	SASS	30,80	17,61	13,19
Múlaþing	SSA	27,33	17,67	9,66
Akureyrarbær	SSNE	28,75	17,65	11,10
Norðurþing	SSNE	4,97	18,04	-13,07
Ísafjarðarbær	FSV	29,63	17,63	12,00
Akraneskaupstaður	SSV	16,46	17,85	-1,39
Borgarbyggð	SSV	-13,28	18,34	-31,62
Skagafjörður	SSNV	28,75	17,65	11,10

Tafla 7 sýnir að staða landshlutakjarna í málaflokknum félagsleg aðstoð er frekar breytileg. Reykjavíkurborg sker sig frá, með kostnað sem er rúmlega tvöfaldur meðaltal annara sveitarfélaga. Akureyrarbær, Akraneskaupstaður og Skagafjörður eru með kostnað sem er tæplega tvöfalt meðaltal annars sveitarfélaga. Árborg, Múlaþing, Akureyrarbær, Ísafjarðarbær og Skagafjörður eru einnig með hærri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er jákvæður. Borgarbyggð sker sig úr í hina áttina, með neikvæðan kostnað á íbúa.

5.1.2 Málefni aldraðra

Til málaflokks aldraðra telst m.a. aðstoð á heimili, félagsstarf/dagvistun og öldrunarheimili. Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í málaflokk aldraðra:

Tafla 8. Málefni aldraðra: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Seltjarnarnesbær	4.540	277.619	61,14955947	5,32%	3,152620306	2,846201489
Reykjavíkurborg	134.298	7.161.188	53,32311725	4,40%	2,610675396	2,481920344
Hrunamannahreppur	852	38.664	45,38028169	4,14%	2,454534095	2,112221681
Sveitarfélagið Vogar	1.337	63.918	47,80703067	3,80%	2,250155828	2,225174523
Hveragerðisbær	3.139	122.090	38,89455241	3,68%	2,183464898	1,810343916
...						
Flóahreppur	691	1.520	2,199710564	0,17%	0,096828049	0,099082604
Skaftárhreppur	609	1.297	2,129720854	0,16%	0,091182223	0,095930024
Strandabyggð	412	929	2,254854369	0,16%	0,088949999	0,101566472
Árneshreppur	47	8	0,170212766	0,02%	0,011583509	0,007666974
Langanesbyggð	559	-4.188	-7,491949911	-0,47%	-0,269978858	-0,337463444

Seltjarnarnes, Reykjavíkurborg, Hrunamannahreppur, Vogar og Hveragerðisbær skipa efstu sætin og Flóahreppur, Skaftárhreppur, Strandabyggð, Árneshreppur og Langanesbyggð neðstu. Málaflokkurinn er þess eðlis að lýðfræðileg samsetning leikur hér eflaust lykilhlutverk. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 5,32%, og því lægsta, -0,47% er 5,79%. Samband íbúafjölda við hlutfall er lítið en jákvætt, $r=0,39$ og íbúafjöldi dregur lítillga úr óútskýrðri dreifingu, $R^2=0,148$. Ekkert samband er milli kostnaðar á íbúa og íbúafjölda.

Tafla 9. Málefni aldraðra: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	53,32	20,96	32,36
Reykjanesbær	SSS	14,62	21,60	-6,98
Árborg	SASS	14,64	21,60	-6,96
Múlaþing	SSA	6,78	21,73	-14,95
Akureyrarbær	SSNE	30,95	21,33	9,62
Norðurþing	SSNE	19,39	21,52	-2,13
Ísafjarðarbær	FSV	24,72	21,43	3,29
Akraneskaupstaður	SSV	16,72	21,56	-4,84
Borgarbyggð	SSV	27,58	21,38	6,20
Skagafjörður	SSNV	15,98	21,57	-5,59

Taflan sýnir breytilega stöðu landshlutakjarna í málaflokknum málefni aldraðra. Fjögur sveitarfélög, Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Ísafjarðarbær og Borgarbyggð eru með jákvæðan mismun milli kostnaðar á íbúa og meðaltals að þeim kjarna undanskildum. Þar af sker Reykjavíkurborg sig aftur frá með mjög mikinn jákvæðan mismun. Aðrir kjarnar eru með lægri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er neikvæður.

Tafla 10. Málefni aldraðra: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa

Breyta	B	Beta	Staðalvilla	Sig.	95% öryggisbil
(Constant)	21,295		2,185	0,000	16,91 - 25,68
Reykjavíkurborg	32,028	0,267	15,906	0,049	0,09 - 63,96
Reykjanesbær	-6,674	-0,056	15,906	0,677	-38,61 - 25,26
Árborg	-6,654	-0,055	15,906	0,677	-38,59 - 25,28
Múlaþing	-14,517	-0,121	15,906	0,366	-46,45 - 17,42
Akureyrarbær	9,650	0,080	15,906	0,547	-22,28 - 41,58
Norðurþing	-1,910	-0,016	15,906	0,905	-33,84 - 30,02
Ísafjörðarbær	3,424	0,029	15,906	0,830	-28,51 - 35,36
Akraneskaupstaður	-4,579	-0,038	15,906	0,775	-36,51 - 27,35
Borgarbyggð	6,280	0,052	15,906	0,695	-25,65 - 38,21
Skagafjörður	-5,320	-0,044	15,906	0,739	-37,25 - 26,61

Taflan sýnir að áhrif vísibreytnanna fyrir landshlutakjarna á framlög per íbúa til málefna aldraðra eru að mestu leyti ómarktæk. Flest öryggisbil stuðlanna ná yfir núll og p-gildi eru langt yfir mörkum þess að vera marktæk. Reykjavíkurborg er undantekning frá þessu. Stuðull þess er jákvæður og tölfræðilega marktækur. Landshlutakjarnar skýra ekki breytileika í framlögum til málefna aldraðra nema í tilfalli Reykjavíkurborgar. Marktækni stuðuls Reykjavíkurborgar bendir til þess að staða hennar sé frábrugðin viðmiðunarflokknum þegar aðrir þættir eru fastir.

5.1.3 Málefni barna og unglunga

Til þjónustu við börn og unglunga teljast fyrst og fremst verkefni barnaverndarþjónustu sveitarfélaga. Einnig fellur hér undir ýmis forvarnar- og ráðgjafarstarfsemi. Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í málaflokk barna og unglunga:

Tafla 11. Málefni barna og unglunga: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Dalabyggð	637	126.620	198,7755102	13,31%	12,62402346	14,58734104
Akraneskaupstaður	7.854	405.621	51,64514897	4,40%	4,176328299	3,790031279
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	1.058.653	35,51811716	3,11%	2,953681574	2,606532805
Suðurnesjabær	3.820	139.985	36,64528796	2,91%	2,756622584	2,689251369
Kópavogsbær	38.770	1.073.993	27,70165076	2,74%	2,596877875	2,032913545
Reykjavíkurborg	134.298	4.326.400	32,21492502	2,66%	2,523918857	2,364124722
Hvalfjarðarsveit	749	22.731	30,34846462	2,01%	1,907888211	2,227152646
...						
Skraftárhreppur	609	306	0,502463054	0,04%	0,030408652	0,031521115
Árneshreppur	47	7	0,14893617	0,02%	0,01432695	0,009343243
Mýrdalshreppur	802	95	0,118453865	0,01%	0,009309391	0,00743099
Reykhólahreppur	239	44	0,184100418	0,01%	0,00868361	0,011549208
Strandabyggð	412	-1.102	-2,674757282	-0,18%	-0,149147976	-0,167796083

Þó svo að 3 af stærstu sveitarfélögum landsins, Reykjavíkurborg, Kópavogsbær og Hafnarfjarðarkaupstaður, raðist ofarlega í þessum flokki eru þar líka frekar fámenn og dreifbýl sveitarfélög eins og Dalabyggð og Hvalfjarðarsveit. Þau er af svipaðri stærð og sum þeirra sveitarfélaga, Skraftárhreppur og Mýrdalshreppur, sem verja lægsta hlutfalli til málaflokksins. Dalabyggð sker sig algerlega frá öðrum sveitarfélögum bæði hvað varðar hlutfall útgjalda, 1260% af meðaltali, og kostnað á íbúa, 1459% af meðaltali, sem er hvort tveggja rúmlega þrefalt hærra hlutfall en næsta sveitarfélag á eftir. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 13,31%, og því lægsta, -0,18% er 13,49%. Samband íbúafjölda við hlutfall er lítið, $r = 0,245$ og dregur íbúafjöldi ekki úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla nema að litlu leyti, $r^2 = 0,060$. Svipaða sögu má segja um samband kostnaðar á íbúa og íbúafjölda.

Tafla 12. Málefni barna og unglunga: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta- samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	32,21	13,32	18,89
Reykjanesbær	SSS	11,66	13,66	-2,00
Árborg	SASS	22,39	13,48	8,91
Múlaþing	SSA	7,83	13,72	-5,89
Akureyrarbær	SSNE	22,25	13,49	8,76
Norðurþing	SSNE	23,90	13,46	10,44
Ísafjarðarbær	FSV	16,10	13,59	2,51
Akraneskaupstaður	SSV	51,65	13,00	38,65
Borgarbyggð	SSV	10,92	13,67	-2,75
Skagafjörður	SSNV	20,06	13,52	6,54

Taflan sýnir að landshlutakjarnar eru að verja, að mestu, meiri á hvern íbúa en viðmiðunarhópurinn í málaflokkinn málefni barna og unglinga. Mismunur Reykjavíkurborgar og Akraneskaupstaðar er meira en meðalkostnaður annara sveitarfélaga, Akraneskaupstaðar er fjórfaldur. Árborg, Akureyrarbær, Norðurþing, Ísafjarðarbær og Skagafjörður eru einnig með hærri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er jákvæður.

5.1.4 Málefni fatlaðra

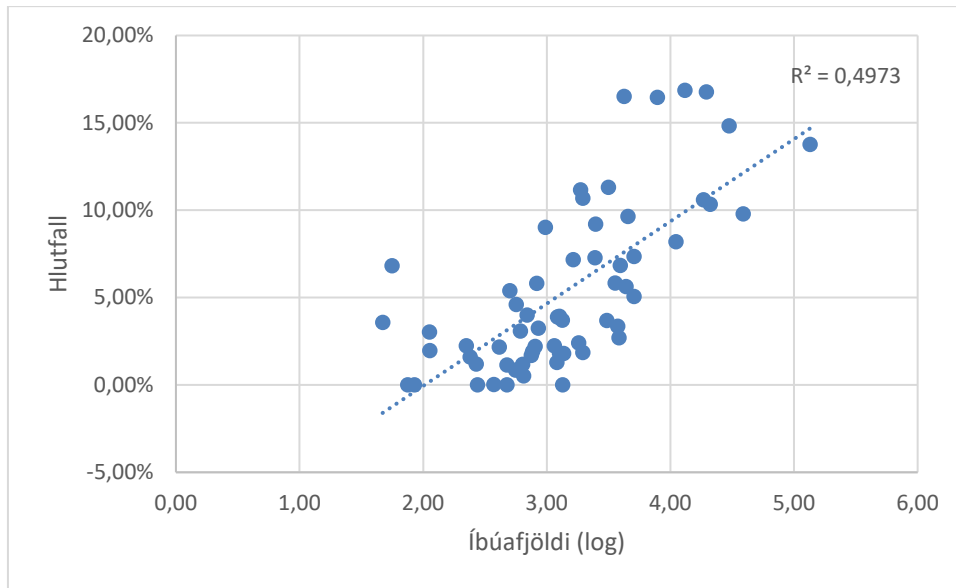
Til þjónustu við fatlaða telst stoð- og stuðningsþjónusta (þar á meðal NPA), þjónustuíbúðir og íbúðakjarnar og ýmissa annarra verkefna. Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í málefni fatlaðra:

Tafla 13. Málefni fatlaðra: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Mosfellsbær	13.091	2.592.989	198,0741731	16,85%	2,900069367	2,736817598
Akureyrarbær	19.559	4.048.387	206,9833325	16,76%	2,885045795	2,859916656
Skagafjörður	4.206	1.013.782	241,0323348	16,50%	2,840302715	3,330376318
Akraneskaupstaður	7.854	1.516.773	193,1210848	16,46%	2,833016169	2,668380108
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	5.041.203	169,1338321	14,83%	2,551517149	2,336944998
Reykjavíkurborg	134.298	22.547.712	167,8931332	13,86%	2,38619242	2,319802093
Hveragerðisbær	3.139	374.914	119,4374004	11,31%	1,946403876	1,650282691
...						
Dalabyggð	637	11.197	17,57770801	1,18%	0,20251231	0,242873565
Svalbarðsstrandarhreppur	475	7.052	14,84631579	1,14%	0,196935655	0,20513355
Langanesbyggð	559	7.602	13,59928444	0,85%	0,147003126	0,18790315
Vopnafjarðarhreppur	650	5.339	8,213846154	0,51%	0,088174684	0,113491822
Grytubakkahreppur	373	147	0,394101877	0,03%	0,005021361	0,005445359

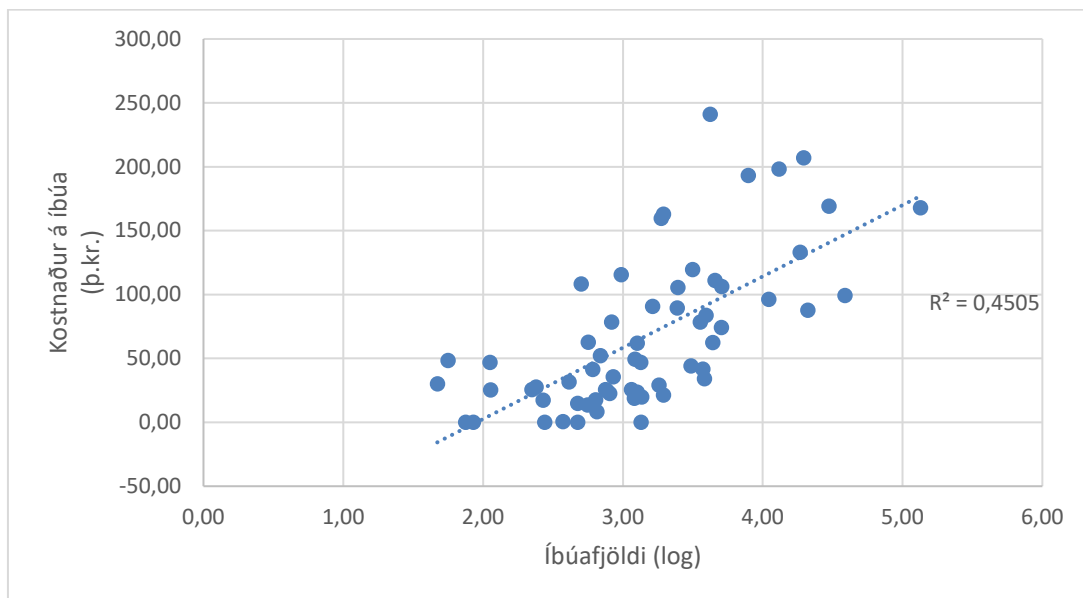
Málefni fatlaðra er stærstu hluti yfirflokksins félagsþjónusta, og er því ekki óvænt að efstu og neðstu sætin eru keimlík töflu yfirflokksins. Stór þéttbýlissveitarfélög raða sér efst og fámenn og dreifbýl sveitarfélög neðst. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 16,85%, og því lægsta, 0,03% er 16,82%.

Dreifing hlutfalls útgjalda til undirflokksins málefni fatlaðra er eftirfarandi:



Mynd 7. Málefni fatlaðra: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda

Sjá má að samband íbúafjölda við hlutfall útgjalda til þjónustu við fatlaða er jákvætt og sterkt, $r=0,705$ Íbúafjöldi dregur úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla um helmingi, $R^2=0,497$



Mynd 8. Málefni fatlaðra: Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda

Svipað má segja um sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er $r=0,669$ og $R^2=0,4505$. Íbúafjöldi hefur því sterka fylgni við kostnað á íbúa og ágætlega mikið skýringargildi.

Tafla 14. Málefni fatlaðra: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	167,89	64,88	103,01
Reykjanesbær	SSS	87,79	66,19	21,60
Árborg	SASS	96,01	66,05	29,96
Múlaþing	SSA	106,09	65,89	40,20
Akureyrarbær	SSNE	206,98	64,23	142,75
Norðurþing	SSNE	44,20	66,90	-22,70
Ísafjarðarbær	FSV	41,63	66,95	-25,32
Akraneskaupstaður	SSV	193,12	64,46	128,66
Borgarbyggð	SSV	83,55	66,26	17,29
Skagafjörður	SSNV	241,03	63,68	177,35

Taflan sýnir að landshlutakjarnar eru að verja, að mestu, meiri á hvern íbúa en viðmiðunarhópurinn í málaflokkinn málefni barna og unglinga. Mismunur Reykjavíkurborgar, Akureyrarbæjar, Akraneskaupstaðar og Skagafjarðar er meira en tvöfaldur meðalkostnaður annara sveitarfélaga. Reykjanesbær, Árborg, Múlaþing Borgarbyggð eru einnig með hærri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er jákvæður. Norðurþing og Ísafjarðarbær eru með neikvæðan mismun.

Tafla 15. Málefni fatlaðra: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa

Breyta	B	Beta	Staðalvilla	Sig.	95% öryggisbil
(Constant)	57,139		6,958	0,000	43,16 - 71,12
Reykjavíkurborg	110,755	0,243	49,691	0,030	10,90 - 210,61
Reykjanesbær	30,647	0,067	49,691	0,540	-69,21 - 130,51
Árborg	38,961	0,086	49,691	0,437	-60,90 - 138,82
Múlaþing	48,951	0,108	49,691	0,329	-50,91 - 148,81
Akureyrarbær	149,845	0,329	49,691	0,004	49,99 - 249,70
Norðurþing	-12,935	-0,028	49,691	0,796	-112,79 - 86,92
Ísafjörðarbær	-15,508	-0,034	49,691	0,756	-115,37 - 84,35
Akraneskaupstaður	135,983	0,299	49,691	0,009	36,12 - 235,84
Borgarbyggð	26,409	0,058	49,691	0,598	-73,45 - 126,27
Skagafjörður	183,894	0,404	49,691	0,001	84,04 - 283,75

Taflan sýnir áhrif vísibreytnanna fyrir landshlutakjarna á kostnað á íbúa fyrir málefni fatlaðra. 6 af 10 öryggisbil stuðlanna ná yfir núll og p-gildi eru langt yfir mörkum þess að vera marktæk. Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Akraneskaupstaður og Skagafjörður sýna hins vegar marktækar niðurstöður. Stuðlar þess eru jákvæðir og sig <0,05, sem bendir til þess að staða þeirra sveitarfélaga sé frábrugðin viðmiðunarflokknum þegar aðrir þættir eru fastir.

5.2 Fræðslu- og uppeldismál

Fræðslu- og uppeldismál eru stærsti málaflokkurinn í bókhaldi nærri allra sveitarfélaga, að meðaltali 49% útgjalda og u.þ.b. 644 þ.kr. á íbúa. Til fræðslu- og uppeldismála teljast rekstur grunnskólar, leikskólar og daggæsla og önnur fræðslustarfsemi, t.d. tónlistarskólar, og sameiginlegur kostnaður. Auk þess falla hér undir minni liðir eins og kostnaðarþátttaka við byggingu framhaldsskóla og ýmsir styrkir og framlög.

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í fræðslu- og uppeldismál:

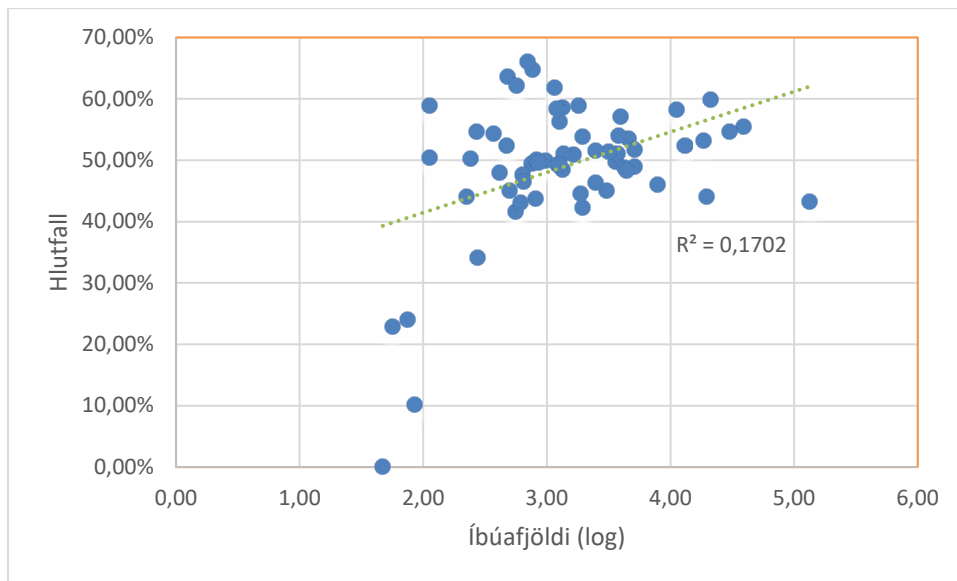
Tafla 16. Fræðslu- og uppeldismál: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalhlutfalli
Flóahreppur	691	595.872	862,33285	66,16%	1,350127116	1,323192549
Hörgársveit	766	644.819	841,80026	64,71%	1,320514493	1,291686652
Svalbarðsstrandarhreppur	475	392.554	826,42947	63,70%	1,299870001	1,268101199
Skeiða- og Gnúpverjahreppi	565	477.677	845,44602	62,08%	1,266885739	1,297280824
Eyjafjarðarsveit	1.149	809.429	704,46388	61,90%	1,263295568	1,080953089
Reykjanesbær	20.990	10.671.333	508,40081	59,86%	1,221504951	0,780107313
...						
Mýrdalshreppur	802	361.364	450,57855	43,66%	0,891048004	0,691382897
Reykjavíkurborg	134.298	70.899.994	527,93038	43,60%	0,889687827	0,810074141
Skaftárhreppur	609	352.436	578,71264	43,18%	0,881281296	0,887996158
Fjallabyggð	1.948	1.252.655	643,04671	42,20%	0,861285818	0,986712521
Langanesbyggð	559	370.622	663,00894	41,64%	0,849803208	1,017343239
Kjósarhreppur	275	86.470	314,43636	34,21%	0,698186685	0,482481739
Skorradalshreppur	75	27.562	367,49333	24,03%	0,490463356	0,563894139
Tjörneshreppur	56	9.103	162,55357	22,91%	0,467573079	0,249427671
Fljótaldshreppur	85	38.429	452,10588	10,16%	0,207340044	0,693726482
Árneshreppur	47	50	1,0638298	0,13%	0,002575042	0,001632376

Þau sveitarfélög sem verja hæsta hlutfalli til fræðslu- og uppeldismála, Flóahreppur, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Eyjafjarðarsveit, eiga margt sameiginlegt verandi að mestu dreifbýlir og með stóran þéttbýliskjarna sem nágrenna, þ.e. Akureyri og Selfoss. Þau sveitarfélög sem verja minnst, Skorradalshreppur, Tjörneshreppur, Fljótaldshreppur og Árneshreppur eru fjögur af fámennustu sveitarfélögum landsins og kann þessi lági kostnaður að skýrast af fáum börnum á skólaaldri. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 66,16%, og því lægsta, 0,13% er 66,03%.

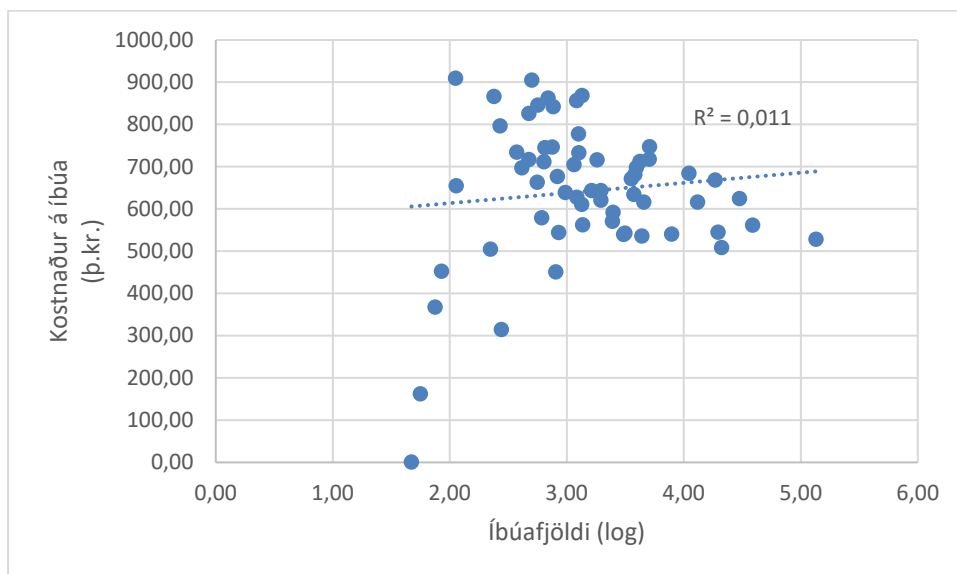
Fylgni útgjalda til málaflokksins við íbúafjölda er svo gott sem fullkomin, ($r=0,998$) og fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er lítillega neikvæð, ($r=0,119$) Kostnaður á íbúa dregst því saman eftir því sem íbúum fjölgar, þó minna eftir því sem sveitarfélög verða stærri.

Dreifing hlutfalls útgjalda til fræðslu og uppeldismála er eftirfarandi:



Mynd 9. Fræðslu- og uppeldismál: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda

Sjá má að samband íbúafjölda við hlutfall er $r=0,413$ og dregur íbúafjöldi úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla að litlu leyti, $R^2=0,170$



Mynd 10. Fræðslu- og uppeldismál: Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda

Sömu sögu er að segja af sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er $r=0,105$ og $R^2=0,011$. Íbúafjöldi skýrir þannig umtalsvert minna af dreifingu kostnaðar á íbúa en hlutfalls útgjalda.

Tafla 17. Fræðslu- og uppeldismál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	527,93	643,07	-115,14
Reykjanesbær	SSS	508,40	643,39	-134,99
Árborg	SASS	684,63	640,50	44,13
Múlaþing	SSA	747,55	639,47	108,08
Akureyrarbær	SSNE	544,69	642,79	-98,10
Norðurþing	SSNE	539,62	642,88	-103,26
Ísafjarðarbær	FSV	634,13	641,33	-7,20
Akraneskaupstaður	SSV	540,34	642,87	-102,53
Borgarbyggð	SSV	698,22	640,28	57,94
Skagafjörður	SSNV	712,39	640,05	72,34

Taflan sýnir að kostnaður landshlutakjarna í yfirflokknum fræðslu- og uppeldismál er breytileg, í krónum talið. Þessi málaflokkur er þó heilt yfir mjög kostnaðarsamur og hlutfallslega eru kjarnarnir mest um -20% frá meðaltali kostnaðar viðmiðunarhópsins. Fimm sveitarfélög, Reykjavíkurborg, Reykjanesbær, Akureyrarbær, Norðurþing og Akraneskaupstaður eru með kostnað sem er á bilinu 15-20% undir meðaltali annara sveitarfélaga, Múlaþing er 16% yfir og aðrir kjarnar eru nær meðaltali viðmiðunarhóps síns.

Tveir undirflokkar fræðslu- og uppeldismála verða skoðaðir sérstaklega, grunnskólar, og leikskólar og dagsvistun.

Tafla 18. Fræðsla og uppeldismál: yfirlit yfir málaflokka

Undirflokkar	meðalhluftall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Grunnskólar	30,90%	406,21	0,998	-0,151
Leikskólar og dagvistun	14,40%	186,59	0,997	0,005

Fullkomin fylgni er milli kostnaðar og íbúafjölda fyrir báða flokka. Fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er mjög veikur en neikvæður fyrir grunnskóla. Engin fylgni er til staðar milli kostnaðar á íbúa við íbúafjölda fyrir flokkinn leikskólar og dagvistun.

5.2.1 Grunnskólar

Rekstur grunnskóla er eitt og sér að meðaltali 30,9% af útgjöldum sveitarfélaga og er fylgni kostnaðar við íbúafjölda nærri fullkomin ($r=0,998$). Á sama tíma er neikvætt samband milli íbúafjölda og kostnaðar á íbúa, sem bendir til þess að útgjöld á hvern íbúa lækki eftir því sem sveitarfélög stækka, þó að sá samdráttur virðist minnka eftir því sem íbúafjöldi verður meiri.

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í grunnskóla:

Tafla 19. Grunnskólar: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Eyja- og Miklaholtshreppur	112	97.803	873,24	56,60%	1,83	2,15
Kaldrananeshreppur	113	72.775	644,03	49,67%	1,61	1,59
Pingeyjarsveit	1.345	852.397	633,75	42,78%	1,38	1,56
Flóahreppur	691	377.803	546,75	41,95%	1,36	1,35
Eyjafjarðarsveit	1.149	518.612	451,36	39,66%	1,28	1,11
Bláskógabyggð	1.208	683.848	566,10	38,60%	1,25	1,39
Reykjanesbær	20.990	6.745.851	321,38	37,84%	1,22	0,79
...						
Kjósarhreppur	275	59.925	217,91	23,71%	0,77	0,54
Skorradalshreppur	75	20.071	267,61	17,50%	0,57	0,66
Tjörneshreppur	56	6.780	121,07	17,07%	0,55	0,30
Fljótsdalshreppur	85	18.358	215,98	4,85%	0,16	0,53
Árneshreppur	47	50	1,06	0,13%	0,00	0,00

Efstu tvö sveitarfélögin, Eyja og Miklaholtshreppur og Kaldrananeshreppur verja talsvert hærra hlutfalli en þau sem á eftir koma, en eru líka mjög fámenn sveitarfélög. Næst á eftir koma stærri dreifbýlissveitarfélög. Sveitarfélögin með lægstu hlutföllin eru öll meðal fámennustu sveitarfélaga landsins, og þar kann lýðfræðileg samsetning, þ.e.a.s. fá börn á grunnskólaaldri, að spila lykilhlutverk. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 56,6%, og því lægsta, 0,13% er 56,47%. Samband íbúafjölda við hlutfall útgjalda og kostnað á íbúa er hverfandi.

Tafla 20. Grunnskólar: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta- samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	314,22	407,72	-93,50
Reykjanesbær	SSS	321,38	407,60	-86,22
Árborg	SASS	429,70	405,82	23,88
Múlaþing	SSA	471,00	405,15	65,85
Akureyrarbær	SSNE	323,73	407,56	-83,83
Norðurþing	SSNE	315,74	407,69	-91,95
Ísafjarðarbær	FSV	333,20	407,41	-74,21
Akraneskaupstaður	SSV	300,07	407,94	-107,87
Borgarbyggð	SSV	421,34	407,94	13,40
Skagafjörður	SSNV	419,07	406,00	13,07

Taflan sýnir að kostnaður landshlutakjarna í málaflokknum grunnskólar er breytileg, í krónum talið. Þessi málaflokkur er þó eins og yfirflokkurinn heilt yfir mjög kostnaðarsamur og hlutfallslega eru kjarnarnir mest um 25% frá meðaltali kostnaðar viðmiðunarhópsins. Fimm sveitarfélög, Reykjavíkurborg, Reykjanesbær, Akureyrarbær, Norðurþing og Akraneskaupstaður eru með kostnað sem er á bilinu 20-26% undir meðaltali annara sveitarfélaga, Múlaþing er 16% yfir og aðrir kjarnar eru nær meðaltali viðmiðunarhóps síns.

5.2.2 Leikskólar og daggæsla

Leikskólar og daggæsla eru stærsta ólögbundna verkefni sveitarfélaga alla jafna. Útgjöld til málaflokksins eru að meðaltali 14,4% útgjalda og u.þ.b. 187 þ.kr. á íbúa. Líkt og rekstur grunnskóla er fullkomin fylgni milli útgjalda til málaflokksins og íbúafjölda ($r=0,997$). Það er þó engin fylgni milli kostnaðar á íbúa og íbúafjölda ($r=0,005$).

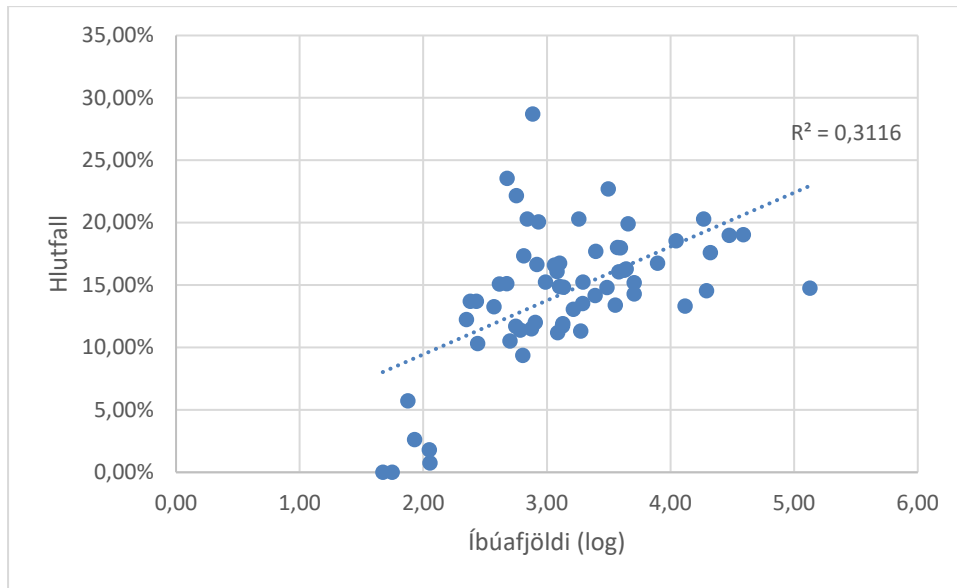
Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í leikskóla og daggæslu:

Tafla 21. Leikskólar og daggæsla: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Hörgársveit	766	285.945	373,30	28,69%	1,99	2,00
Svalbarðsstrandarhreppur	475	145.155	305,59	23,55%	1,64	1,64
Hveragerðisbær	3.139	752.920	239,86	22,71%	1,58	1,29
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	565	170.597	301,94	22,17%	1,54	1,62
Garðabær	18.509	4.719.102	254,96	20,30%	1,41	1,37
Flóahreppur	691	182.787	264,53	20,29%	1,41	1,42
Rangárþing ytra	1.807	446.068	246,86	20,28%	1,41	1,32
...						
Dalabyggð	637	89.093	139,86	9,36%	0,65	0,75
Skorradalshreppur	75	6.575	87,67	5,73%	0,40	0,47
Fljótisdalshreppur	85	9.907	116,55	2,62%	0,18	0,62
Eyja- og Miklaholtshreppur	112	3.094	27,63	1,79%	0,12	0,15
Kaldrananeshreppur	113	1.077	9,53	0,74%	0,05	0,05

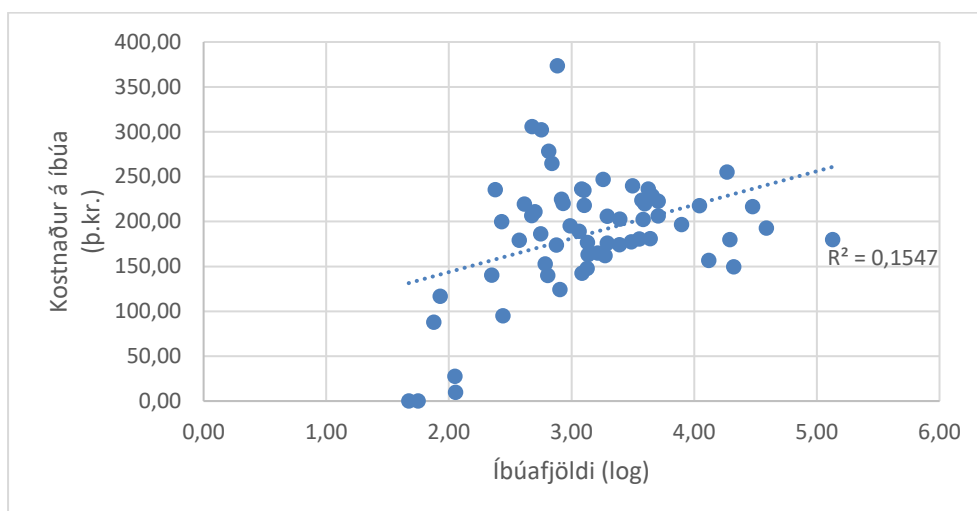
Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Hveragerðisbær, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Garðabær, Flóahreppur og Rangárþing Ytra eru með hæst hlutfall og Dalabyggð, Skorradalshreppur, Fljótisdalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Kaldrananeshreppur það lægsta í þessum málaflokki. Niðurstöðurnar benda til þess að hlutfall útgjalda sveitarfélaga sé mjög breytilegt í þessum málaflokki með tilliti til íbúafjölda. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 28,69%, og því lægsta, 0,74% er 27,95%.

Dreifing hlutfalls útgjalda til undirflokksins leikskólar og dagvistun er eftirfarandi:



Mynd 11. Leikskólar og daggæsla: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda

Sjá má að samband íbúafjölda við hlutfall ef miðlungs sterkt, $r=0,558$. Íbúafjöldi dregur úr um þriðjungi óútskýrðrar dreifingar hlutfalla, $R^2=0,312$



Mynd 12. Leikskólar og daggæsla: Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda

Svipaða sögu er að segja af sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er ívið minni, $r=0,393$ og skýrir minna af dreifingu kostnaðar á íbúa, $R^2=0,155$. Íbúafjöldi skýrir þannig umtalsvert minna af dreifingu kostnaðar á íbúa en hlutfalls útgjalda.

Tafla 22. Leikskólar og daggæsla: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta- samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	179,90	186,70	-6,80
Reykjanesbær	SSS	149,55	187,20	-37,65
Árborg	SASS	217,68	186,08	31,60
Múlaþing	SSA	206,19	186,27	19,92
Akureyrarbær	SSNE	179,70	186,70	-7,00
Norðurþing	SSNE	177,40	186,74	-9,34
Ísafjarðarbær	FSV	223,76	185,98	37,78
Akraneskaupstaður	SSV	196,44	186,43	10,01
Borgarbyggð	SSV	219,73	186,05	33,68
Skagafjörður	SSNV	236,24	185,78	50,46

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í málaflokksnum leikskóla og daggæsla. Fimm sveitarfélög Árborg, Múlaþing, Ísafjarðarbær Borgarbyggð og Skagafjörður eru á bilinu 10-27% yfir meðaltali kostnaðar á íbúa annara sveitarfélaga. Eitt sveitarfélag, Reykjanesbær, er 20% undir meðaltali annara sveitarfélaga. Hin fjögur, Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Norðurþing og Akraneskaupstaður eru varla frábrugðin viðmiðunarmeðaltali sínu, á bilinu -5% til +5,3%.

5.3 Menningarmál

Málaflokkurinn menningarmál samanstendur af söfnum: lista-, bóka- og byggðasöfnun, félagsheimilum, hátíðarhöldum og styrkjum til menningarmála. Sveitarfélög verja að meðaltali 3,13% útgjalda sinna til málaflokksins og 37,78 þ.kr. á íbúa.

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í menningarmál:

Tafla 23. Menningarmál: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalhlutfalli
Fljótsdalshreppur	85	40.984	482,16471	10,84%	3,466030541	10,47890068
Tjörneshreppur	56	3.805	67,946429	9,58%	3,063469465	1,476681864
Flóahreppur	691	67.745	98,039074	7,52%	2,405984733	2,130686268
Dalabyggð	637	70.775	111,10675	7,44%	2,379096358	2,414686493
Rangárþing eystra	1.949	159.454	81,813238	7,10%	2,26971812	1,778049659
...						
Kaldrananeshreppur	113	1.035	9,159292	0,71%	0,225977585	0,199059181
Ásahreppur	268	2.498	9,3208955	0,64%	0,20469847	0,202571315
Skorradalshreppur	75	591	7,88	0,52%	0,164845561	0,171256287
Eyja- og Miklaholtshreppur	112	607	5,4196429	0,35%	0,112360163	0,117785268
Skeiða- og Gnúpverjahreppi	565	-11.232	-19,87965	-1,46%	-0,466932551	-0,432044971

Þau sveitarfélög sem verja hlutfallslega mest til málaflokksins eru Fljótsdalshreppur, Tjörneshreppur, Flóahreppur og Dalabyggð. Þar sker Fljótsdalshreppur sig algjörlega frá

hópnum hvað varðar kostnað til málaflokksins fyrir á íbúa, u.þ.b. tífalt meðalframlagið. Sveitarfélögin sem verja minnst í málaflokkinn eru Kaldrananeshreppur, Ásahreppur, Skorradalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur og Skeiða- og Gnúpverjahreppur. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 10,84%, og því lægsta, -1,46% er 12,2%.

Undirflokkar þessa málaflokks sem eru til skoðunar hér eru tveir, bókasöfn, sem inniheldur lögskylda verkefnið almenningsbókasöfn, og önnur söfn sem inniheldur m.a. lögheimila verkefnið náttúrustofur. Þessi tvö verkefni taka til sín 0,8% útgjalda og 9,8 þ.kr. á íbúa, bókasöfn, og 0,6% og 7,7 þ.kr. á íbúa, önnur söfn. Kostnaður fylgir nærri fullkomlega íbúafjölda, $r=0,987$ og $r=0,969$, og fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er lítillega neikvætt.

Samband íbúafjölda við hlutfall er í raun ekkert, $r=0,061$, og dregur íbúafjöldi ekki úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla, $R^2=,004$. Samband kostnaðar á íbúa við íbúafjölda (log) er aðeins sterkara en samt veikt, $r=,172$ og dregur úr lítið úr óútskýrðri dreifingu, $R^2=,029$.

Tafla 24. Menningarmál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	45,13	44,95	0,18
Reykjanesbær	SSS	23,66	45,30	-21,64
Árborg	SASS	28,82	45,21	-16,39
Múlaþing	SSA	55,71	44,77	10,94
Akureyrarbær	SSNE	57,64	44,74	12,90
Norðurþing	SSNE	32,91	45,15	-12,24
Ísafjarðarbær	FSV	49,43	44,88	4,55
Akraneskaupstaður	SSV	32,84	45,15	-12,31
Borgarbyggð	SSV	37,13	45,08	-7,95
Skagafjörður	SSNV	43,64	44,97	-1,33

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í yfirflokknum menningarmál. Þrjú sveitarfélög Múlaþing, Akureyrarbær, og Ísafjarðarbær eru á bilinu 10-29% yfir meðaltali kostnaðar á íbúa annara sveitarfélaga. Fimm sveitarfélög, Reykjanesbær, Árborg, Norðurþing, Akraneskaupstaður og Borgarbyggð eru á bilinu 18-48%% undir meðaltali annara sveitarfélaga. Reykjavíkurborg er ekki mælanlega frábrugðið viðmiðunarmeðaltali sínu, 0,4%.

Tveir undirflokkar menningarmála verða teknir sérstaklega fyrir:

Tafla 25. Menningarmál: yfirlit yfir málaflokka

Undirflokkar	meðalhlutfall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Bókasöfn	0,76%	9,78	0,987	-0,07
Önnur söfn	0,59%	7,73	0,969	-0,1

Fyrir bæði flokkinn bókasöfn og önnur söfn er fullkomin fylgni milli kostnaðar og íbúafjölda, en engin fylgni er til staðar milli kostnaðar á íbúa og íbúafjölda.

5.3.1 Bókasöfn

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í bókasöfn:

Tafla 26. Bókasöfn: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar-kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Sveitarfélagið Hornafjörður	2.447	95.933	39,20	3,19%	4,18	4,01
Sveitarfélagið Stykkishólmur	1.264	50.644	40,07	3,08%	4,04	4,10
Ísafjarðarbær	3.730	115.342	30,92	2,49%	3,27	3,16
Seltjarnarnesbær	4.540	112.349	24,75	2,15%	2,82	2,53
Vestmannaeyjabær	4.376	82.334	18,81	1,69%	2,22	1,92
Hveragerðisbær	3.139	52.269	16,65	1,58%	2,07	1,70
...						
Kjósarhreppur	275	227	0,83	0,09%	0,12	0,08
Tjörmeshreppur	56	34	0,61	0,09%	0,11	0,06
Ásahreppur	268	113	0,42	0,03%	0,04	0,04
Rangárþing ytra	1.807	588	0,33	0,03%	0,04	0,03
Árneshreppur	47	9	0,19	0,02%	0,03	0,02

Þau sveitarfélög sem verja hlutfallslega mest til málaflokksins eru Hornafjörður, Stykkishólmur, Ísafjarðarbær, Seltjarnarnesær, Vestmannaeyjabær og Hveragerðisbær. Þau sveitarfélög eru öll ágætlega fjölmenn og með sterka þéttbýliskjarna. Sveitarfélögin sem verja minnst í málaflokkinn eru Kaldrananeshreppur, Ásahreppur, Skorradalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur og Skeiða- og Gnúpverjahreppur. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 3,19%, og því lægsta, 0,02% er 3,17%.

Samband íbúafjölda við hlutfall útgjalda til félagsþjónustu er jákvætt en ekki nema miðlungs sterkt, $r=0,321$ og skýringargildi íbúafjölda er veikt, $R^2=0,103$. Samband íbúafjölda við hlutfall er svipað, $r=0,277$ og dregur íbúafjöldi ekki úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla nema að litlu leyti, $R^2=0,077$

Tafla 27. Bókasöfn: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	9,18	9,79	-0,61
Reykjanesbær	SSS	4,69	9,86	-5,17
Árborg	SASS	0,00	9,94	-9,94
Múlaþing	SSA	9,80	9,78	0,02
Akureyrarbær	SSNE	11,43	9,75	1,68
Norðurþing	SSNE	12,14	9,74	2,40
Ísafjarðarbær	FSV	30,92	9,43	21,49
Akraneskaupstaður	SSV	12,51	9,73	2,78
Borgarbyggð	SSV	0,00	9,94	-9,94
Skagafjörður	SSNV	8,68	9,79	-1,11

Taflan sýnir að staða landshlutakjarna í málaflokknum bókasöfn er frekar breytileg. Ísafjarðarbær sker sig verulega frá hópnum með ríflega þrefaldan kostnað á íbúa en meðaltal annara sveitarfélaga. Tveir landshlutakjarnar eru ekki með nein útgjöld í þessum málaflokki. Reykjanesbær er 52% undir meðaltali annara sveitarfélaga en þau sex sem eftir eru, Reykjavíkurborg, Múlaþing, Akureyrarbær, Norðurþing, Akraneskaupstaður og Skagafjörður eru öll á bilinu -11% til +28%

Tafla 28. Bókasöfn: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa

Breyta	B	Beta	Staðalvilla	Sig.	95% öryggisbil
(Constant)	9,746		1,240	0,000	7,26 - 12,24
Reykjavíkurborg	-0,564	-0,008	9,028	0,950	-18,69 - 17,56
Reykjanesbær	-5,051	-0,073	9,028	0,578	-23,18 - 13,07
Árborg	-9,746	-0,140	9,028	0,285	-27,87 - 8,38
Múlaþing	0,050	0,001	9,028	0,996	-18,07 - 18,18
Akureyrarbær	1,682	0,024	9,028	0,853	-16,44 - 19,81
Norðurþing	2,392	0,034	9,028	0,792	-15,73 - 20,52
Ísafjörðurbær	21,177	0,304	9,028	0,023	3,05 - 39,30
Akraneskaupstaður	2,766	0,040	9,028	0,761	-15,36 - 20,89
Borgarbyggð	-9,746	-0,140	9,028	0,285	-27,87 - 8,38
Skagafjörður	-1,069	-0,015	9,028	0,906	-19,19 - 17,06

Taflan sýnir að áhrif vísibreytnanna fyrir landshlutakjarna á framlög til bókasafna eru að mestu leyti ómarktæk. Flest öryggisbil stuðlanna ná yfir núll og p-gildi eru langt yfir mörkum þess að vera marktæk. Ísafjarðarbær er undantekning frá þessu. Stuðull þess er jákvæður og tölfræðilega marktækur.

5.3.2 Önnur söfn

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í önnur söfn:

Tafla 29. Önnur söfn: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar-kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Mýrdalshreppur	802	17.833	22,24	2,15%	3,68	2,87
Tjörneshreppur	56	812	14,50	2,04%	3,49	1,87
Fjarðabyggð	5.070	144.569	28,51	1,94%	3,32	3,69
Borgarbyggð	3.934	85.819	21,81	1,78%	3,05	2,82
Sveitarfélagið Skagaströnd	474	10.876	22,95	1,68%	2,87	2,97
Vestmannaeyjabær	4.376	71.570	16,36	1,47%	2,52	2,11
...						
Flóahreppur	691	1.595	2,31	0,18%	0,30	0,30
Kaldrananeshreppur	113	253	2,24	0,17%	0,29	0,29
Strandabyggð	412	934	2,27	0,16%	0,27	0,29
Mosfellsbær	13.091	18.938	1,45	0,12%	0,21	0,19
Seltjarnarnesbær	4.540	4.634	1,02	0,09%	0,15	0,13

Þau sveitarfélög sem verja hlutfallslega mest til málaflokksins eru Mýrdalshreppur, Tjörneshreppur, Fjarðabyggð, Borgarbyggð, Skagaströnd og Vestmannaeyjabær.

Sveitarfélögin sem verja minnst í málaflokkinn eru Flóahreppur, Kaldrananeshreppur, Strandabyggð, Mosfellsbær, og Seltjarnarnesbær. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 2,15%, og því lágsta, 0,09% er 2,06%. Samband íbúafjölda við hlutfall útgjalda er hverfandi og hann dregur ekki úr óútskýrðri dreifingu.

Tafla 30. Önnur söfn: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	5,80	7,77	-1,97
Reykjanesbær	SSS	4,86	7,78	-2,92
Árborg	SASS	8,82	7,72	1,10
Múlaþing	SSA	14,21	7,63	6,58
Akureyrarbær	SSNE	8,53	7,72	0,81
Norðurþing	SSNE	13,85	7,63	6,22
Ísafjarðarbær	FSV	0,00	7,86	-7,86
Akraneskaupstaður	SSV	11,45	7,67	3,78
Borgarbyggð	SSV	21,81	7,50	14,31
Skagafjörður	SSNV	16,96	7,58	9,38

Taflan sýnir að staða landshlutakjarna í málaflokknum önnur söfn er mjög breytileg. Borgarbyggð er með nærri því þreföld framlög á íbúa en meðaltal annara sveitarfélaga, Skagafjörður rúmlega tvöfalt og Múlaþing og Norðurþing nærri því tvöfalt. Árborg og Akureyrarbær og Akraneskaupstaður eru einnig með hærri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er jákvæður. Reykjavíkurborg, Reykjanesbær og Ísafjarðarbær eru með neikvætt hlutfall, þar af er Ísafjarðarbær ekki með nein útgjöld í málaflokknum.

5.4 Æskulýðs- og íþróttamál

Til æskulýðs- og íþróttamála teljast leikvellir, félagsmiðstöðvar, íþróttahús og sundlaugar, íþróttasvæði og styrkir til íþróttafélaga. Sveitarfélög verja að meðaltali 9,96% útgjalda sinna til málaflokksins og um 132,63 þ.kr. á íbúa

Þau sveitarfélög sem verja hlutfallslega mest til málaflokksins eru á bilinu 14,9-16,9% og lágstu eru á bilinu 0,06-1,5% Munurinn á hæsta hlutfallinu, 16,92%, og því lágsta, 0,06% er 16,86%.

Undirflokkarnir sem eru til skoðunar í þessum málaflokki eru tveir, íþróttahús og sundlaugar og íþróttasvæði, en báðir falla undir lögskylda verkefnið íþróttamálefni, bygging íþróttahúsa o.fl. Sveitarfélög verja um 6% útgjalda til íþróttahúsa og sundlauga, um 79 þ.kr. á íbúa og 0,4% til íþróttasvæða, u.þ.b. 5 þ.kr. á íbúa. Samband íbúafjölda við hlutfall er miðlungs

sterkt , $r=,432$ og dregur íbúafjöldi úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla að litlu leyti, $R^2=,187$
 Samband íbúafjölda við kostnað á íbúa er veikara , $r=,272$ og dregur íbúafjöldi úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla að litlu leyti, $R^2=,074$

Tafla 31. Æskulýðs- og íþróttamál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	105,06	128,78	-23,72
Reykjanesbær	SSS	71,34	129,34	-58,00
Árborg	SASS	105,92	127,93	-22,01
Múlaþing	SSA	145,93	128,11	17,82
Akureyrarbær	SSNE	143,75	128,15	15,60
Norðurþing	SSNE	129,41	128,38	1,03
Ísafjarðarbær	FSV	167,08	127,77	39,31
Akraneskaupstaður	SSV	126,79	128,43	-1,64
Borgarbyggð	SSV	116,01	128,60	-12,59
Skagafjörður	SSNV	157,13	127,93	29,20

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í málaflokknum æskulýs- og íþróttamálum. Fjögur sveitarfélög Múlaþing, Akureyrarbær, Ísafjarðarbær og Skagafjörður. eru á bilinu 12-31% yfir meðaltali kostnaðar á íbúa annara sveitarfélaga. Fjögur sveitarfélög, Reykjavíkurborg, Reykjanesbær, Árborg og Borgarbyggð eru á bilinu 10-45% undir meðaltali annara sveitarfélaga. Hin tvö, Norðurþing og Akraneskaupstaður eru varla frábrugðin viðmiðunarmeðaltali sínu, á bilinu -1,3% til +0,8%.

Tveir undirflokkar æskulýðs- og íþróttamála verða skoðaðir sérstaklega:

Tafla 32. Æskulýðs- og íþróttamál: yfirlit yfir málaflokka

Undirflokkar	meðalhluftfall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Íþróttahús og sundlaugar	5,90%	78,52	0,966	-0,221
Íþróttasvæði	0,36%	4,56	0,914	0,042

Sveitarfélög verja að meðaltali 5,9% útgjalda til íþróttahúsa og sundlauga og 78.5 þ.kr. og 0,36% og 4,56 þ.kr. til íþróttasvæða. Nærri fullkomin fylgni er milli útgjalda beggja málaflokka og íbúafjölda, $r=0,966$ og $r=0,914$. Fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er veik og neikvæð fyrir flokkinn íþróttahús- og sundlaugar , en engin fylgni er til staðar milli fylgni kostnaðar á íbúa og íbúafjölda fyrir flokkinn íþróttasvæði.

5.4.1 Íþróttahús og sundlaugar

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í íþróttahús og sundlaugar:

Tafla 33. Íþróttahús og sundlaugar: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Strandabyggð	412	78.252	189,93	13,06%	2,21	2,42
Skaftárhreppur	609	103.305	169,63	12,66%	2,15	2,16
Kaldrananeshreppur	113	17.435	154,29	11,90%	2,02	1,96
Grýtubakkahreppur	373	58.469	156,75	11,60%	1,97	2,00
Grímsnes- og Grafningshreppur	502	113.085	225,27	11,23%	1,90	2,87
Fjarðabyggð	5.070	752.615	148,44	10,13%	1,72	1,89
...						
Reykjavíkurborg	134.298	6.230.271	46,39	3,76%	0,64	0,59
Reykjanesbær	20.990	546.821	26,05	3,07%	0,52	0,33
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	1.001.196	33,59	2,94%	0,50	0,43
Akureyrarbær	19.559	653.804	33,43	2,71%	0,46	0,43
Kópavogsbær	38.770	740.149	19,09	1,89%	0,32	0,24
Súðavíkurhreppur	223	2.974	13,34	1,16%	0,20	0,17
Skorradalshreppur	75	1.290	17,20	1,12%	0,19	0,22
Sveitarfélagið Árborg	11.052	143.657	13,00	1,11%	0,19	0,17
Svalbarðsstrandarhreppur	475	4.097	8,63	0,66%	0,11	0,11
Dalabyggð	637	3.969	6,23	0,42%	0,07	0,08

Þau sveitarfélög sem verja hlutfallslega mest til málaflokksins eru Strandabyggð, Skaftárhreppur, Kaldrananeshreppur, Grýtubakkahreppur, Grímsnes og Grafningshreppur og Fjarðabyggð. Sveitarfélögin sem verja minnst í málaflokkinn eru Súðavíkurhreppur, Skorradalshreppur, Sveitarfélagið Árborg, Svalbarðsstrandarhreppur og Dalabyggð. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 13,06%, og því lægsta, 0,42% er 12,64%.

Samband íbúafjölda við hlutfall er ekkert, $r=0,085$, og dregur íbúafjöldi ekki úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla, $R^2=0,007$. Svipað má segja um sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er $r=0,04$ og $R^2=0,000016$.

Tafla 34. Íþróttahús- og sundlaugar: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta- samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	46,39	79,05	-32,66
Reykjanesbær	SSS	26,05	79,38	-53,33
Árborg	SASS	13,00	79,60	-66,60
Múlaþing	SSA	62,92	78,78	-15,86
Akureyrarbær	SSNE	33,43	79,26	-45,83
Norðurþing	SSNE	80,84	78,48	2,36
Ísafjarðarbær	FSV	109,68	78,01	31,67
Akraneskaupstaður	SSV	51,40	78,97	-27,57
Borgarbyggð	SSV	78,61	78,52	0,09
Skagafjörður	SSNV	96,27	78,23	18,04

Taflan sýnir að kostnaður landshlutakjarna í málaflokknum íþróttahús- og sundlaugar er að mestu minni en samanburðarhópanna. Sex kjarnar, Reykjavíkurborg, Reykjanesbær, Árborg, Múlaþing, Akureyrarbær og Akraneskaupstaður, eru á bilinu 20-84% undir meðaltali annara sveitarfélaga. Ísafjarðarbær og Skagafjörður er með jákvæðan mismun, 23-41% og Norðurþing og Borgarbyggð með lítinn sem engan mismun, 0,1-3%.

5.4.2 Íþróttasvæði

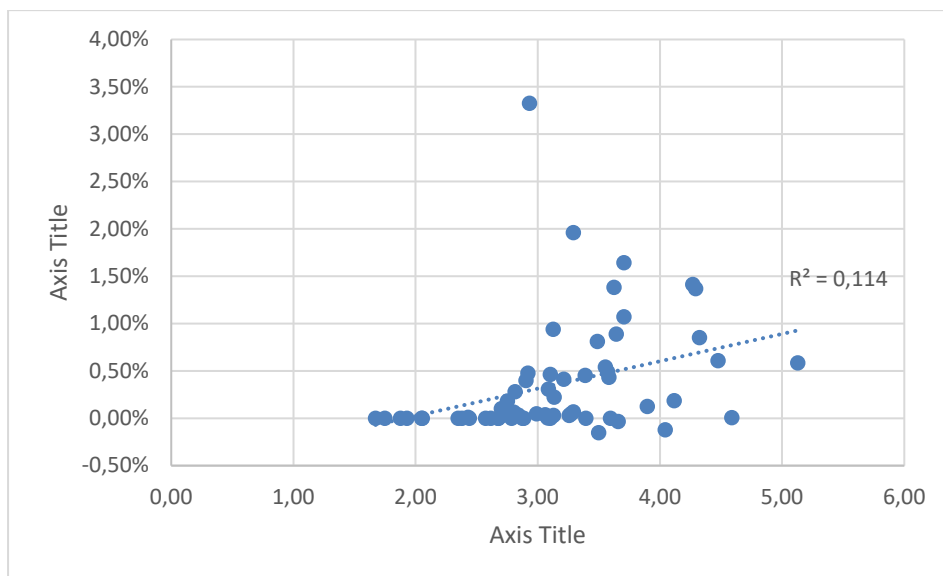
Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í íþróttasvæði:

Tafla 35. Íþróttasvæði: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Strandabyggð	412	31.067	36,46	3,33%	9,35	8,00
Skaftárhreppur	609	58.163	29,86	1,96%	5,51	6,55
Kaldrananeshreppur	113	122.191	24,10	1,64%	4,62	5,29
Grýtubakkahreppur	373	328.149	17,73	1,41%	3,97	3,89
Grímsnes- og Grafningshreppur	502	84.882	20,18	1,38%	3,88	4,43
Fjarðabyggð	5.070	330.650	16,91	1,37%	3,85	3,71
...						
Flóahreppur	691	299	0,43	0,03%	0,09	0,09
Þingeyjarsveit	1.345	607	0,45	0,03%	0,09	0,10
Rangárþing ytra	1.807	664	0,37	0,03%	0,08	0,08
Ásahreppur	268	35	0,13	0,01%	0,03	0,03
Kópavogsbær	38.770	3.052	0,08	0,01%	0,02	0,02
Bláskógabyggð	1.208	44	0,04	0,00%	0,01	0,01

Þau sveitarfélög sem verja hlutfallslega mest til málaflokksins eru Strandabyggð, Skaftárhreppur, Kaldrananeshreppur, Grýtubakkahreppur, Grímsnes og Grafningshreppur og Fjarðabyggð. Sveitarfélögin sem verja minnst í málaflokkinn eru Flóahreppur, Þingeyjarsveit, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Kópavogsbær og Bláskógabyggð. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 3,33%, og því lægsta, 0,01% er 3,32%.

Dreifing hlutfalls útgjalda til undirflokksins íþróttasvæði eftirfarandi:



Mynd 13. Íþróttasvæði: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda

Sjá má að samband íbúafjölda við hlutfall er $r=0,338$ og dregur íbúafjöldi úr óútskýrðri dreifingu hlutfalla að litlu leyti, $R^2=0,114$. Svipað má segja um sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er $r=0,333$ og $R^2=0,111$.

Tafla 36. Íþróttasvæði: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	7,22	4,51	2,71
Reykjanesbær	SSS	7,24	4,51	2,73
Árborg	SASS	-1,42	4,66	-6,08
Múlaþing	SSA	15,45	4,38	11,07
Akureyrarbær	SSNE	16,91	4,36	12,55
Norðurþing	SSNE	9,72	4,47	5,25
Ísafjarðarbær	FSV	6,07	4,53	1,54
Akraneskaupstaður	SSV	1,45	4,61	-3,16
Borgarbyggð	SSV	0,00	4,63	-4,63
Skagafjörður	SSNV	20,18	4,30	15,88

Taflan sýnir að staða landshlutakjarna í málaflokknum íþróttasvæði er mjög breytileg. Fjögur sveitarfélög, Múlaþing, Akureyrarbær, Norðurþing og Skagafjörður eru með kostnað sem er u.þ.b. tvöfalt til fimmfalt meðaltal annara sveitarfélaga. Reykjavíkurborg, Reykjanesbær og Ísafjarðarbær eru einnig með hærri kostnað á íbúa en samanburðarhópurinn, þar sem mismunurinn er jákvæður. Árborg, Akraneskaupstaður og Borgarbyggð eru með kostnað á íbúa sem er á bilinu 68-130% undir meðaltali annara sveitarfélaga.

Tafla 37. Íþróttasvæði: Niðurstöður línulegrar fjölbreytuaðhvarfsgreiningar fyrir kostnað á íbúa

Breyta	B	Beta	Staðalvilla	Sig.	95% öryggisbil
(Constant)	3,842		1,055	0,001	1,72 - 5,96
Reykjavíkurborg	3,374	0,056	7,678	0,662	-12,04 - 18,79
Reykjanesbær	3,395	0,056	7,678	0,660	-12,02 - 18,81
Árborg	-5,263	-0,087	7,678	0,496	-20,68 - 10,15
Múlaþing	11,612	0,192	7,678	0,137	-3,80 - 27,03
Akureyrarbær	13,063	0,216	7,678	0,095	-2,35 - 28,48
Norðurþing	5,882	0,097	7,678	0,447	-9,53 - 21,30
Ísafjörðurbær	2,228	0,037	7,678	0,773	-13,19 - 17,64
Akraneskaupstaður	-2,393	-0,040	7,678	0,757	-17,81 - 13,02
Borgarbyggð	-3,842	-0,064	7,678	0,619	-19,26 - 11,57
Skagafjörður	16,339	0,270	7,678	0,038	0,93 - 31,75

Taflan sýnir að áhrif vísibreytnanna fyrir landshlutakjarna á framlög til íþróttasvæða eru að mestu leyti ómarktæk. Flest öryggisbil stuðlanna ná yfir núll og p-gildi eru langt yfir mörkum þess að vera marktæk. Skagafjörður er undantekning frá þessu. Stuðull þess er jákvæður og tölfræðilega marktækur.

5.5 Brunamál og almannavarnir

Málaflokkurinn skiptist í tvennt, almannavarnir og brunavarnir. Að meðaltali verja sveitarfélög 2,88% útgjalda til málaflokksins og 37,63 þ.kr.

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í brunamál og almannavarnir

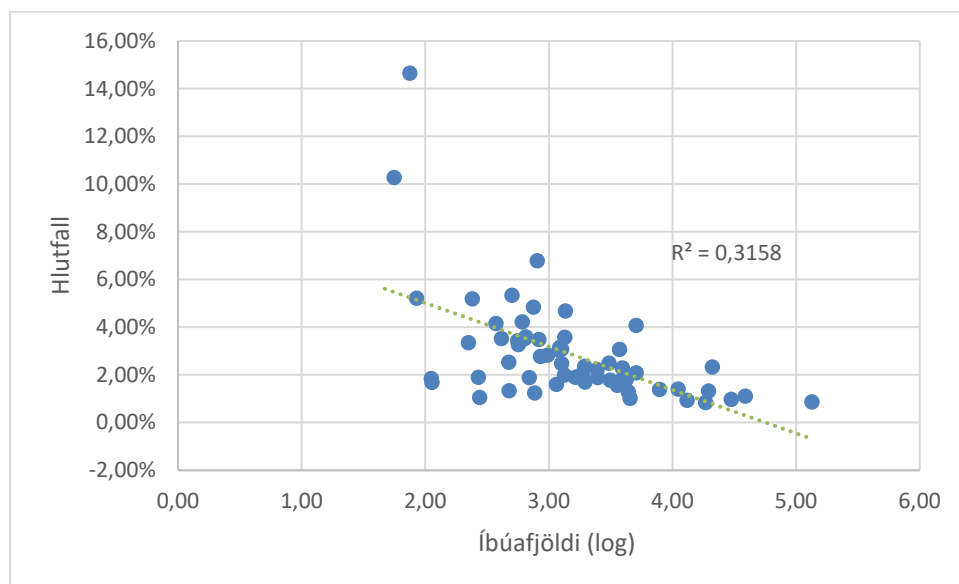
Tafla 38. Brunamál og almannavarnir: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar-kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalhlutfalli
Skorradalshreppur	75	16.808	224,10667	14,66%	5,0861522	5,491595317
Tjörneshreppur	56	4.081	72,875	10,27%	3,564585422	1,785756821
Mýrdalshreppur	802	56.191	70,063591	6,79%	2,356136537	1,716864983
Grímsnes- og Grafningshreppur	502	53.749	107,06972	5,34%	1,852924114	2,623677322
Fljótisdalshreppur	85	19.698	231,74118	5,21%	1,807272801	5,67867426
...						
Seltjarnarnesbær	4.540	52.923	11,657048	1,01%	0,351777503	0,285648766
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	330.330	11,082668	0,97%	0,337115147	0,271573926
Mosfellsbær	13.091	142.992	10,922924	0,93%	0,322467087	0,267659503
Reykjavíkurborg	134.298	1.405.613	10,466373	0,86%	0,29994021	0,256472007
Garðabær	18.509	195.859	10,581825	0,84%	0,292384203	0,259301081

Af sveitarfélögunum sem verja hæsta hlutfalli í Brunamál og almannavarnir, Skorradalshreppur, Tjörneshreppur, Mýrdalshreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Fljótisdalshreppur, eru þrjú með undir 100 íbúa. Tvö þeirra, Skorradalshreppur og Tjörneshreppur, eru með umtalsvert hærra hlutfall en önnur sveitarfélög. Kostnaður þeirra á

hvern íbúa á sér aftur á móti hliðstæður og má því álykta að um sé að ræða skekkju í hlutföllum vegna smæð sveitarfélagana frekar en útlagi í útgjöldum. Sveitarfélögin sem verja minnstu í þennan málaflokk, Seltjarnarnesbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Mosfellsbær, Reykjavíkurborg og Garðabær eru öll á höfuðborgarsvæðinu, og standa raunar saman að bæði almannavarnarnefnd og slökkviliði eins og komið verður inn á í kaflanum um samstarf sveitarfélaga hér að neðan. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 14,66%, og því lægsta, 0,84% er 13,82%.

Dreifing hlutfalls útgjalda til brunamála- og almannavarna er eftirfarandi:



Mynd 14. Bruna- og almannavarnir: Samband hlutfalls útgjalda við íbúafjölda

Sjá má að samband íbúafjölda við hlutfall er frekar sterkt $r=0,491$. Íbúafjöldi dregur úr um þriðjungi óútskýrðrar dreifingar hlutfalla, $R^2=0,315$. Svipað má segja um sambandi íbúafjölda (log) og kostnaðar á íbúa, þar sem fylgni er $r=0,487$ og $R^2=0,238$. Íbúafjöldi hefur því miðlungs fylgni við kostnað á íbúa og um fjórðungs skýringargildi

Einn undirflokkur, brunavarnir, er hér til skoðunar. Meðalhlutfall útgjalda til málaflokksins er 2,65% og meðalkostnaður á íbúa 38 þ.kr. Fylgni kostnaðar við íbúafjölda er nær fullkomin, $r=0,0979$ og fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er lítillega neikvæður

Tafla 39. Brunamál og almannavarnir: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta- samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa að kjarna undanskildum		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	(B)	
Reykjavíkurborg	SSH	10,47	40,64	-30,17
Reykjanesbær	SSS	19,71	40,49	-20,78
Árborg	SASS	16,42	40,54	-24,12
Múlaþing	SSA	30,00	40,32	-10,32
Akureyrarbær	SSNE	16,26	40,54	-24,28
Norðurþing	SSNE	29,72	40,32	-10,60
Ísafjarðarbær	FSV	38,08	40,18	-2,10
Akraneskaupstaður	SSV	16,24	40,54	-24,30
Borgarbyggð	SSV	27,97	40,35	-12,38
Skagafjörður	SSNV	26,30	40,38	-14,08

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í yfirflokknum brunamál og almannavarnir. Öll sveitarfélögin sem eru hér til skoðunar eru með minni kostnað á íbúa sem er lægri en viðmiðunarhópar þeirra, á bilinu 5-75% undir.

Einn undirflokkur Brunamála og almannavarna er til skoðunar hér:

Tafla 40. Brunamál og almannavarnir: yfirlit yfir málaflokka

Undirflokkar	meðalhluftall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Brunavarnir	2,65%	37,77	0,979	-0,174

Fylgni kostnaðar sveitarfélaga við íbúafjölda er nærri fullkomin fyrir þennan undirflokk. Veik neikvæð fylgni er milli kostnaðar á íbúa og íbúafjölda sem bendir til þess að kostnaður á íbúa við þá undirflokka sé mögulega minni í fjölmennari sveitarfélögum.

5.5.1 Brunavarnir

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í brunavarnir:

Tafla 41. Brunavarnir: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar- kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhluftalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Skorradalshreppur	75	16.256	216,75	14,18%	5,35	5,74
Tjörneshreppur	56	4.081	72,88	10,27%	3,88	1,93
Mýrdalshreppur	802	49.418	61,62	5,97%	2,25	1,63
Fljótsdalshreppur	85	19.698	231,74	5,21%	1,97	6,14
Reykholahreppur	239	21.312	89,17	5,19%	1,96	2,36
...						
Kópavogsbær	38.770	435.876	11,24	1,11%	0,42	0,30
Kjósarhreppur	275	2.641	9,60	1,04%	0,39	0,25
Seltjarnarnesbær	4.540	48.981	10,79	0,94%	0,35	0,29
Mosfellsbær	13.091	141.786	10,83	0,92%	0,35	0,29
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	308.118	10,34	0,91%	0,34	0,27
Reykjavíkurborg	134.298	1.405.613	10,47	0,85%	0,32	0,28
Garðabær	18.509	190.660	10,30	0,82%	0,31	0,27

Af sveitarfélögunum sem verja hæsta hlutfalli í Brunavarnir, Skorradalshreppur, Tjörneshreppur, Mýrdalshreppur, Fljótsdalshreppur og Reykhólahreppur, eru þrjú með undir 100 íbúa. Líkt og í yfirflokknum er tvö þeirra, Skorradalshreppur og Tjörneshreppur, með umtalsvert hærra hlutfall en önnur sveitarfélög. Kostnaður þeirra á hvern íbúa á sér aftur á móti hliðstæður og má því álykta að um sé að ræða skekkju í hlutföllum vegna smæð sveitarfélagana frekar en útlagi í útgjöldum. Sveitarfélögin sem verja minnstu í þennan málaflokk, Kópavogsbær, Kjósarhreppur. Mosfellsbær, Seltjarnarnesbær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Reykjavíkurborg og Garðabær eru öll á höfuðborgarsvæðinu, og standa raunar saman slökkviliði sbr. umfjöllun um samstarf sveitarfélaga hér að neðan. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 14,18%, og því lægsta, 0,82% er 13,36%.

Tafla 42. Brunavarnir: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	10,47	38,21	-27,74
Reykjanesbær	SSS	19,60	36,23	-16,63
Árborg	SASS	15,98	38,12	-22,14
Múlaþing	SSA	26,28	37,96	-11,68
Akureyrarbær	SSNE	15,85	38,13	-22,28
Norðurþing	SSNE	29,72	37,90	-8,18
Ísafjarðarbær	FSV	35,43	37,81	-2,38
Akraneskaupstaður	SSV	14,88	38,14	-23,26
Borgarbyggð	SSV	27,71	37,93	-10,22
Skagafjörður	SSNV	22,94	38,01	-15,07

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í málaflokknum brunavarnir. Öll sveitarfélögin sem eru hér til skoðunar eru með minni kostnað á íbúa sem er lægri en viðmiðunarhópar þeirra, á bilinu 6-73% undir.

5.6 Hreinlætismál

Til hreinlætismála teljast aðallega meðferð sorps og meindýraeyðing og dýraeftirlit. Málaflokkurinn tekur til sín 1,6% útgjalda að meðaltali, á bilinu -2,75%-14,3%, og að meðaltali 18 þ.kr. á íbúa. Fylgni útgjalda til málaflokksins við íbúafjölda er næst minnstur, $r=0,395$. Fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er eins og í öðrum flokkum lítillega neikvæð, $r=-0,151$. Hér kann að hafa áhrif mismunandi rekstrarfyrirkomulag í þessum málaflokki, t.d. reka mörg sveitarfélög byggðasamlag utan um sorphirðu og eyðingu, en rekstur þeirra kemur ekki fram í útgjöldum A-hluta.

Af sveitarfélögunum sem verja hæsta hlutfalli í hreinlætismál, Tjörneshreppur, Árneshreppur, Kjósarhreppur, Skaftárhreppur og Strandabyggð eru tvö með undir 100 íbúa. Tjörneshreppur og Árneshreppur eru með umtalsvert herra hlutfall en önnur sveitarfélög, en kostnaður þeirra á hvern íbúa á sér aftur á móti hliðstæður og má því álykta að um sé að ræða skekkju í hlutföllum vegna smæð sveitarfélagana frekar en útlaga í útgjöldum. Sveitarfélögin sem verja minnstu í þennan málaflokk, Skagafjörður, Harnarfjarðarkaupstaður, Rangárþing ytra, Grímsnes- og Grafningshreppur og Skorradalshreppur eru öll með neikvæðan kostnað sem skýra má með þjónustutekjum af sorphirðu. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 14,28%, og því lægsta, -2,75% er 17,03%.

Sambandi íbúafjölda (log) kostnaðar á íbúa og hlutfall útgjalda er nokkuð sterkt, þar sem fylgni er $r=0,536$ og $0,526$ dregur úr um fjórðungi óútskýrðrar dreifingar, $R^2=0,28$ og $0,29$.

Tafla 43. Hreinlætismál: yfirlit yfir málaflokka

Undirflokkar	meðalhlutfall af heildarútgjöldum	meðalkostnaður á íbúa (þ.kr.)	fylgni kostnaðar við íbúafjölda	fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda
Sorphreinsun og sorpeyðing	1,42%	16,85	-0,055	0,145
Meindýraeyðing og dýraeftirlit	0,01%	0,12	0,939	0,145
Hreinl. - sameiginlegir liðir	1,57%	19,71	0,939	-0,194

Tveir undirflokkar hreinlætismála verða skoðaðir sérstaklega, sorphreinsun og sorpeyðing og meindýraeyðing og dýraeftirlit. Sveitarfélög verja að meðaltali 1,4% útgjalda til sorphreinsunar og sorpeyðingar og 17 þ.kr. og 0,01% og 120 kr. til meindýraeyðingar og dýraeftirlits. Engin fylgni er milli útgjalda til sorphreinsunar og sorpeyðingar og íbúafjölda, $r=-0,055$ en nærri fullkomin fylgni er milli útgjalda til meindýraeyðingar og dýraeftirlits og íbúafjölda, $r=0,939$. Fylgni kostnaðar á íbúa við íbúafjölda er sá sami fyrir báða undirflokkana, $r=0,145$.

Tafla 44. Hreinlætismál: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta-samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	að kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	1,13	20,68	-19,55
Reykjanesbær	SSS	2,17	20,67	-18,50
Árborg	SASS	3,43	20,65	-17,22
Múlaþing	SSA	29,02	20,23	8,79
Akureyrarbær	SSNE	1,55	20,68	-19,13
Norðurþing	SSNE	15,25	20,45	-5,20
Ísafjarðarbær	FSV	5,21	20,62	-15,41
Akraneskaupstaður	SSV	3,29	20,65	-17,36
Borgarbyggð	SSV	-0,24	20,71	-20,95
Skagafjörður	SSNV	-4,03	20,77	-24,80

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í yfirflokknum hreinlætismál. Öll sveitarfélögin sem eru hér til skoðunar nema eitt eru með minni kostnað á íbúa sem er lægri en viðmiðunarhópar þeirra, á bilinu 25-120% undir. Múlaping er undantekningin hér með jákvætt hlutfall sem þýðir að útgjöld þeirra á íbúa eru meiri en meðaltal kostnaðar á íbúa að þeim kjarna undanskildum.

5.6.1 Sorphreinsun og sorpeyðing

Hér má sjá útgjöld þeirra sveitarfélaga sem verja hlutfallslega mest og minnst í sorphreinsun og sorpeyðingu:

Tafla 45. Sorphreinsun og sorpeyðing: Sveitarfélög sem verja hæsta og lægsta hlutfalli af útgjöldum til málaflokksins

Sveitarfélag	íbúafjöldi	heildar-kostnaður (þ.kr.)	kostnaður á íbúa (þ.kr.)	hlutfall af útgjöldum	hlutfall af útgjöldum sem hlutfall af meðalhlutfalli	kostnaður á íbúa sem hlutfall af meðalkostnaði
Tjörneshreppur	56	101	5675,00	14,28%	5,72	15,13
Árneshreppur	47	117	5496,00	13,87%	3,40	1,70
Kjósarhreppur	275	69	18918,00	7,49%	3,40	3,05
Skaftárhreppur	609	64	39245,00	4,81%	3,24	2,58
Strandabyggð	412	59	24186,00	4,04%	3,21	3,03
...						
Skagafjörður	4.206	-16.807	-4,00	-0,27%	-0,17	-0,20
Sveitarfélagið Stykkishólmur	1.264	-6.055	-4,79	-0,37%	-0,23	-0,24
Hafnarfjarðarkaupstaður	29.806	-148.963	-5,00	-0,44%	-0,28	-0,25
Rangárþing ytra	1.807	-11.590	-6,41	-0,53%	-0,34	-0,33
Grímsnes- og Grafningshreppi	502	-12.690	-25,28	-1,26%	-0,80	-1,28
Skorradalshreppur	75	-3.208	-42,77	-2,80%	-1,78	-2,17

Af sveitarfélögunum sem verja hæsta hlutfalli í sorphreinsun og sorpeyðingu, Tjörneshreppur, Árneshreppur, Kjósarhreppur, Skaftárhreppur og Strandabyggð eru tvö með undir 100 íbúa. Tjörneshreppur og Árneshreppur eru með umtalsvert herra hlutfall en önnur sveitarfélög, en kostnaður þeirra á hvern íbúa á sér aftur á móti hliðstæður og má því álykta að um sé að ræða skekkju í hlutföllum vegna smæð sveitarfélagana frekar en útlaga í útgjöldum. Sveitarfélögin sem verja minnstu í þennan málaflokk, Skagafjörður, Hafnarfjarðarkaupstaður, Rangárþing ytra, Grímsnes- og Grafningshreppur og Skorradalshreppur eru öll með neikvæðan kostnað vegna þjónustutekna. Munurinn á hæsta hlutfallinu, 14,28%, og því lægsta, -2,80% er 17,08%.

Dreifing hlutfalls útgjalda til undirflokksins sorphreinsun og sorpeyðing sýnir nokkuð sterka neikvæða fylgni milli bæði hlutfalls útgjalda og kostnaðar á íbúa og íbúafjölda. $r=0,52$ og $0,53$.

Tafla 46. Sorphreinsun og sorpeyðing: Leave-one-out samanburður á landshlutakjörnum

Sveitarfélag	Landshluta- samtök	Meðaltal kostnaðar á íbúa		Mismunur (A-B)
		Kostnaðir á íbúa (A)	áð kjarna undanskildum (B)	
Reykjavíkurborg	SSH	-0,01	20,03	-20,04
Reykjanesbær	SSS	1,85	20,00	-18,15
Árborg	SASS	1,79	20,00	-18,21
Múlaþing	SSA	27,71	19,58	8,13
Akureyrarbær	SSNE	0,02	20,03	-20,01
Norðurþing	SSNE	15,44	19,78	-4,34
Ísafjarðarbær	FSV	4,69	19,96	-15,27
Akraneskaupstaður	SSV	2,45	19,99	-17,54
Borgarbyggð	SSV	0,00	20,03	-20,03
Skagafjörður	SSNV	-4,00	20,10	-24,10

Taflan sýnir breytileika landshlutakjarna í málaflokknum sorphreinsun og sorpeyðing. Öll sveitarfélögin sem eru hér til skoðunar nema eitt eru með minni kostnað á íbúa sem er lægri en viðmiðunarhópar þeirra, á bilinu 22-120% undir. Múlaþing er undantekningin hér með jákvætt hlutfall sem þýðir að útgjöld þeirra á íbúa eru meiri en meðaltal kostnaðar á íbúa að þeim kjarna undanskildum.

6 Samstarf sveitarfélaga

Samstarf sveitarfélaga verður hér skoðað með tilliti til greiningarramma Taveres og Feiock um sameiginlegan aðgerðavanda stofnananna (ICA). Hvert samstarf er flokkað eftir tveimur víddum rammans, tegund samþættingar og stofnanalegt umfang samþættingar.

Þar sem nærri því allt samstarf sem kemur fram í samantektinni á sér stað milli sveitarfélaga sem tilheyra sömu landshlutasamtökum, með nokkrum undantekningum, er eðli og umfang samstarfs skoðað með tillit til þeirrar skiptingar.¹²⁴ Sveitarfélögum er heimilt að koma á fót svæðisskipulagsnefndum og sameiginlegum almannavarnarnefndum, fyrirkomulag slíks samstarfs fer skv. viðkomandi lögum og er það því flokkað sem utanaðkomandi valdboð þó það sé valkvætt að stofna til þess.

6.1 Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Innan samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eru 7 sveitarfélög. Fyrst verður fjallað um samstarf Reykjavíkurborgar, Kópavogsbæjar, Seltjarnarnesbæjar, Garðabæjar og Hafnarfjarðarkaupstaðar og Mosfellsbæjar. Kjósarhreppur verður tekinn fyrir sérstaklega þar sem hann sker sig talsvert úr.

¹²⁴ Yfirlit yfir samstarf sveitarfélaga má finn a í viðauka 1.

6.1.1 Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður og Mosfellsbær

Sveitarfélögin 6 sem mynda hið eiginlega höfuðborgarsvæði eiga í nánú samstarfi á vettvangi Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu þar sem er meðal annars starfrækt svæðisskipulagsnefnd í samræmi við 9. gr. skipulagslaga nr. 123 2010, samráðshópar um vatnsvernd, velferðarmál og skólamál. Einnig eru starfrækt 5 fyrirtæki á vegum SSH: Strætó bs. SORPA bs., skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins, slökkvilið höfuðborgarsvæðisins(SHS) og markaðsstofa höfuðborgarsvæðisins sem fer með stefnumótun og markaðssetningu höfuðborgarsvæðisins vegna ferðamanna. Á vegum Strætó er svo rekin ferðaþjónusta fatlaðra. Þessi fyrirtæki eru ýmist byggðasamlög, Strætó, SORPA, SHS eða sjálfseignarstofnanir, markaðstofa, og hafa afmarkað verksvið. Þau fara að með verkefni sveitarfélagana í málaflokkunum þjónusta við fatlaða, brunavarnir, sorphreinsun og sorpeyðingu, samgöngumálum, útivistarsvæði og ferðamál. Einnig eiga sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu aðild að almannavarnarnefnd höfuðborgarsvæðisins í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008. Þessi samstarfsverkefni má útsetja á ICA greiningarrámmann með eftirfarandi hætti:

Tafla 47. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Reykjavíkurborgar, Kópavogsbæjar, Seltjarnarnesbæjar, Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar og Mosfellsbæjar

Umfang samþættingar			
Tegund samþættingar:	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning		Samráðshópur um vatnsvernd og nýtingu Samráðshópur á sviði velferðarmála Ráðgjafarteymi í málefnum fatlaðs fólks Skólamálanefnd	
Samningar			
Valdaframsal	Skíðasvæði höfuðborgarsvæðisins Markaðsstofa höfuðborgarsvæðisins	Strætó bs. SORPA bs. SHS bs.	
Utanaðkomandi valdboð		Svæðisskipulagsnefnd Almannavarnarnefnd	

Samstarf þessara 6 sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er eins og sjá má tvennskunar. Annars vegar miðlungs umfangsmikil samtvíning í formi samráðs og ráðgjafarnefndir í afmörkuðum málaflokkum. Hins vegar þröngt eða miðlungs umfangsmikið valdaframsal í gegnum fyrirtæki sem fara með afmarka málaflokka sem ná yfir allt svæðið.

6.1.2 Kjósarhreppur

Sjöunda sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu er frábrugðið hinum að mörgu leyti. Hvað samstarf varðar þá á Kjósarhreppur aðild að Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, svæðisskipulagsnefnd og almannavarnarnefnd höfuðborgarsvæðisins og SORPU bs. Einnig er ýmis þjónusta veitt íbúum sveitarfélagsins af nágrennasveitarfélögum þess á grundvelli þjónustusamninga. Þetta eru samningar við Mosfellsbæ um velferðarþjónustu: félagslega aðstoð, þjónustu við börn og unglinga og þjónustu við fatlað og samningar við Reykjavíkurborg um skóla- og æskulýðsmál: það er um aðgang barna í sveitarfélaginu að leikskólum, grunnskólum, félagsmiðstöðvum og íþróttahúsum og sundlaugum.

Kjósarhreppur er einnig aðili að markaðsstofu Vesturlands þrátt fyrir að tilheyra landshlutasamtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

Samstarf Kjósarhrepps útleggst svona:

Tafla 48. ICA-greiningarrámi: Samstarf Kjósarhrepps

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvíning			
Samningar	Velferðarmál Skóla- og æskulýðsmál		
Valdaframsal	Markaðsstofa vesturlands	SORPA bs. SHS bs.	
Utanaðkomandi valdboð		Svæðisskipulagsnefnd Almannavarnarnefnd	

6.2 Samband sveitarfélaga á Suðurnesjum

Í sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum eru fjögur sveitarfélög og á vettvangi sambandsins er m.a. að finna Markaðsstofu Reykjanes, sem fer með verkefni sveitarfélagana í málaflokknum ferðamál og Hekluna – Atvinnuþróunarfélag Suðurnesja, sem fer með aðra málaflokka í yfirflokknum atvinnumál. Sameiginleg safnahelgi er svo haldin á Suðurnesjum einu sinni á ári, sem fellur undir málaflokkana bókasöfn og önnur söfn. Til viðbótar við þetta reka sveitarfélögin á Suðurnesjum sorpeyðingarstöðina Kólku samvinnufélag. Reykjanesbær, Suðurnesjabær og sveitarfélagið Vogar, eiga þessu til viðbótar í margskonar samstarfi. Hið fjórða, Grindavíkurbær, á í takmörkuðu samstarfi við önnur sveitarfélög.

6.2.1 Reykjanesbær, Suðurnesjabær og sveitarfélagið Vogar

Reykjanesbær, Suðurnesjabær og Sveitarfélagið Vogar eiga til viðbótar við verkefni á vegum SSS og Kólku í ýmsu samstarfi á sviði félagsþjónustu og fræðslu- og uppeldismála. Málaflokkarnir félagsleg aðstoð, þjónusta við fatlaða og fræðsluþjónustuhluti málaflokkana leikskólar og dagvistun og grunnskólar er rekinn sameiginlega milli sveitarfélagsins Voga og Suðurnesjabæjar þar sem Suðurnesjabær leiðir samstarfið. Svipaða sögu er að segja um skólaþjónustu sem fellur undir málaflokkinn þjónusta við börn og unglinga. Skólaþjónusta er sameiginleg milli sveitarfélagsins Voga og Suðurnesjabæjar þar sem Suðurnesjabær er leiðandi, en Suðurnesjabær rekur svo sína skólaþjónustu í samstarfi við menntasvið Reykjanesbæjar. Reykjanesbær, Suðurnesjabær og sveitarfélagið Vogar standa einnig saman að brunavörnum Suðurnesja og Almannavarnarnefnd Suðurnesja í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008.

Þessi samstarfsverkefni má útsetja á ICA greiningarráman með eftirfarandi hætti:

Tafla 49. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Reykjanesbæjar, Suðurnesjabæjar og sveitarfélagsins Voga

Umfang samþættingar

Tegund samþættingar:	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning		Sameiginleg safnahelgi	
Samningar	Samstarf Suðurnesjabæjar og Reykjanesbæjar um skólaþjónustu	Samstarf Voga og Suðurnesjabæjar um félagsþjónustu og fræðsluþjónustu	
Valdaframsal	Markaðsstofa Reykjanes Heklan -atvinnuþróun	Kalka sf. Brunavarnir Suðurnesja	
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd	

Samstarf þessara þriggja sveitarfélaga er af öllum sortum en umfang þess er ýmist þröngt, samstarf um skólaþjónustu, valdaframsal til markaðsstofu og atvinnuþróunarfélags, eða miðlungs mikið eins og í tilfalli samninga um félags- og fræðsluþjónustu, sameiginlegar safnahelgar, fyrirtækjanna Kölku og Brunavarna Suðurnesja og almannavarnarnefndarinnar.

6.2.2 Grindavíkurbær

Grindavíkurbær á ekki í neinu samstarfi í þeim málaflokkum sem eru hér til skoðunar umfram það sem á sér stað á vettvangi SSS. Sveitarfélagið er eitt fárra á landinu sem rekur bæði sínar eigin brunavarnir og sína eigin almannavarnarnefnd.

Samstarf Grindavíkurbæjar útleggst svona:

Tafla 50. ICA-greiningarrámmi: Samstarf grindavíkurbæjar

Umfang samþættingar

Tegund samþættingar:	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning		Sameiginleg safnahelgi	
Samningar			
Valdaframsal	Markaðsstofa Reykjaness Heklan	Kalka sf.	
Utanaðkomandi valdboð			

Samstarf Grindavíkur við önnur sveitarfélög er mjög takmarkað eins og sjá má, og fer að mestu fram í gegnum stofnanir Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum.

6.3 Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi

Í samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi eru 9 sveitarfélög, Akraneskaupstaður, Borgarbyggð, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjarðarbær, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Snæfellsbær og sveitarfélagið Stykkishólmur. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi fara með fjölmörk verkefni fyrir hönd aðildarfélaga sinna umfram lögbundið hlutverk landshlutasamtaka. Samtökin sjá til dæmis um framkvæmd almenningsgangna sem fellur undir málaflokkinn samgöngumál og reka urðunarstöð Sorpurðunar Vesturlands hf. sem er í eigu allra sveitarfélaga Vesturlands. Samtökin fara jafnframt með hlut sveitarfélagana í Markaðsstofu vesturlands sem fer með málaflokkinn ferðaþjónusta og gegnir hlutverki sem atvinnuþróunarsamtök og þannig með verkefni tengt öðrum málafloknum atvinnumála. Loks má nefna menningarfulltrúa Vesturlands sem starfar á vegum SSV og fer með verkefni yfirflokksins menningarmál. Að örðu leyti má skipta samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi í þrjá hópa, samstarf við Borgarbyggð, samstarf við Akraneskaupstað og samstarf sveitarfélaga á Snæfellsnesi. Dalabyggð á í samstarfi við sveitarfélög á Vestfjörðum um brunavarnir og skipulags- og byggingarmál og verður farið yfir það í kaflanum um Fjórðungssamband Vestfirðinga.

6.3.1 Akraneskaupstaður

Akraneskaupstaður sinnir öllum verkefnum tengdum félagsþjónustu fyrir Hvalfjarðarsveit ásamt þeim hluta málaflokksins grunnskólar sem tengist tónlistarskóla. Akranes sinnir jafnframt barnaverndarþjónustu fyrir Dalabyggð.

Samstarf Akraneskaupstaðar útleggst þannig með eftirfarandi hætti:

Tafla 51. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Akraneskaupstaðar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Samningar við Hvalfjarðarsveit Barnaverndarþjónusta f. Dalabyggð.		
Valdaframsal	Sorpurðun Vesturlands(SSV) Markaðsstofa Vesturlands (SSV)		Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi
Utanaðkomandi valdboð			

Allt samstarf Akraneskaupstaðar á sér þannig stað í gegnum Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi í gegnum umfangsmikið valdaframsal fyrir utan þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir öðrum í gegnum þjónustusamninga sem má flokka sem samninga með þröngt umfang. Umfangið er þó meira séu þeir allir teknir saman.

6.3.2 Borgarbyggð

Borgarbyggð sinnir öllum verkefnum tengdum félagsþjónustu, fræðslu- og uppeldismálum, menningarmálum og brunavörnum fyrir Skorradalshrepp. Slökkvilið Borgarfjarðar sinnir brunavörnum fyrir Borgarbyggð, Skorradalshrepp og Eyja- og Miklaholtshrepp. Borgarbyggð, Dalabyggð, Hvalfjarðarsveit og Skorradalshreppur standa saman að almannavarnarnefnd í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008.

Tafla 52. ICA-greiningarrammi: Samstarf Borgarbyggðar

Umfang samþættingar

Tegund samþættingar:	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Samningar við Skorradalshrepp.		
Valdaframsal	Sorpurðun Vesturlands(SSV) Markaðsstofa Vesturlands (SSV)	Slökkvilið Borgarfjarðar.	Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi
Utanaðkomandi valdboð		Borgarfjarðar og Dala	

Flest allt samstarf Borgarbyggðar á sér stað í gegnum Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi í gegnum umfangsmikið valdaframsal fyrir utan þá þjónustu sem sveitarfélagið veitir öðrum í gegnum þjónustusamninga sem má flokka sem samninga með þröngt umfang. Umfangið er þó meira séu þeir allir teknir saman. Slökkvilið Borgarfjarðar flokkast sem valdaframsal með miðlungs umfang.

6.3.3 Snæfellsnes

Sveitarfélögin fjögur á Snæfellsnesi, Eyja- og Miklaholtshreppur, Grundarfjörður, Snæfellsbær og Stykkishólmur eiga saman Félags- og skólaþjónustu Snæfellinga bs. sem fer með verkefni sveitarfélagana í málaflokkum félagsþjónustu ásamt skólaþjónustu hluta fræðslu- og uppeldismála. Einnig standa sveitarfélögin saman að almannavarnarnefnd í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008. Eyja- og Miklaholtshreppur er með þjónustusamning við Borgarbyggð um tónlistarskóla og er aðili að Slökkviliði Borgarfjarðar.

Tafla 53. ICA-greiningarrammi: Samstarf sveitarfélaga á Snæfellsnesi

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar			
Valdaframsal	Sorpurðun Vesturlands(SSV) Markaðsstofa Vesturlands (SSV)		Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi Félags- og skólaþjónusta Snæfellinga bs.
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd Snæfellsness	

Til viðbótar við það umfangsmikla valdaframsal sem á sér stað í gegnum samstarf á vegum Samtaka sveitarfélaga á Vesturlandi á sér einnig stað umfangsmikið valdaframsal í gegnum félags- og skólaþjónustu Snæfellinga bs.

6.4 Fjórðungssamband Vestfirðinga

Í fjórðungssambandi Vestfirðinga eru átta sveitarfélög Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Reykhólahreppur, Vesturbyggð, Súðavíkurreppur Árneshreppur, Kaldrananeshreppur og Strandabyggð. Fjórðungssambandið er nú hluti af Vestfjarðarstofu sem er í senn atvinnuþróunarfélag svæðisins og fer þannig með verkefni sveitarfélagana í yfirflokknum atvinnumál, þ.á.m. ferðamál í gegnum Markaðsstofu Vestfjarða. Á vegum vestfjarðarstofu starfar menningarfulltrúi Vestfjarða sem sinnir ýmsum verkefnum sem falla undir yfirflokkinn menningarmál, m.a. fyrir hin ýmsu söfn svæðisins.

6.4.1 Félagsþjónusta á Vestfjörðum

Rétt er að gera sérstaklega grein fyrir stöðu verkefna sem falla undir yfirflokkinn félagsþjónusta. Víðtækasta samstarfið sem á sér stað á svæðinu er um sérhæfða félagsþjónustu. Til ársins 2023 starfaði Byggðasamlag Vestfjarða um málefni fatlaðs fólks, en unnið er að því að slíta því samlagi.¹²⁵ Frá árinu 2023 hefur verið samkomulag um að

¹²⁵Byggðasamlag Vestfjarða um málefni fatlaðs fólks, “Slit á Byggðasamlagi Vestfjarða um málefni fatlaðs fólks,” bréf til Ísafjarðarbæjar, 27. mars 2026, Fundargátt Ísafjarðarbæjar, <https://fundargatt.isafjordur.is/meetingsearch/displaydocument.aspx?itemid=ogUWCA1YL0ef8VuOaXnqVw&meetingid=47S5CbmJAKafnitbYLLI7A1&filename=BsVestSlit260327brfIsafjordur.pdf&cc=Documen>

Ísafjarðarbær sé leiðandi sveitarfélag í sérhæfði velferðarþjónustu, þ.e. þjónusta við fatlað fólk, barnaverndarþjónusta og samhæfð móttaka flóttafólks, og fela hin sveitarfélög á Vestfjörðum Ísafjarðarbæ rétt til ákvarðanatöku í málaflokknum. Almenn félagsþjónusta er þó veitt af hverju sveitarfélagi fyrir sig í gegnum fjórar félagsþjónustur, félagsþjónusta Ísafjarðarbæjar sinnir Ísafjarðarbær og Súðavíkurrepp, félagsþjónusta Stranda og Reykhólahrepps sinnir Reykhólahreppi, Árneshreppi, Kaldrananeshreppi og Strandabyggð, félagsþjónusta Vesturbarðastrandasýslu sinnir Vesturbyggð og félagsþjónusta Bolungarvíkur sinnir Bolungarvíkurkaupstað. Vesturbyggð á ekki í frekari samstarfi en reifað er hér að ofan, verður nú sérstaklega farið yfir samstarf annara sveitarfélag á Vestfjörðum.

6.4.2 Ísafjörður, Súðavíkurreppur og Bolungarvíkurkaupstaður

Slökkvilið Ísafjarðar sinnir verkefnum tengd brunavörnum fyrir Ísafjarðarbæ, Bolungarvíkurkaupstað og Súðavíkurrepp. Einnig er sameiginleg almannavarnarnefnd Ísafjarðarbæjar og Súðavíkurrepps.

Samstarfsverkefni sem þessi sveitarfélög eiga aðild (öll eða sum) má útsetja á ICA greiningarramman með eftirfarandi hætti:

Tafla 54. ICA-greiningarrammi: Samstarf Ísafjarðar, Súðavíkurrepps og Bolungarvíkurkaupstaðar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Félagsþjónusta Ísafjarðarbæjar	Sérhæfð velferðarþjónusta	
Valdaframsal	Söfn rekin af fleiri en einu sveitarfélagi.	Slökkvilið Ísafjarðar	Vestfjarðarstofa
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd Ísafjarðar	

Þetta samstarf að mestu af fáum umfangsmiklum einingum líkt og Sérhæfð velferðarþjónusta og Vestfjarðarstofa. Þetta umfangsmikla samstarf felur þó í sér þrengra samstarf um afmarkaðri verkefni t.d. þegar tvö sveitarfélög reka saman safn sem fellur undir verksvið menningarfulltrúa.

6.4.3 Strandabyggð, Kaldrananeshreppur, Árneshreppur og Reykhólahreppur (og Dalabyggð)

Strandabyggð Reykhólahreppur og Dalabyggð (aðili að samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi) standa saman að Brunavörnum Dala, Reykhóla og Strandabyggðar. Sameiginlegur skipulags- og byggingarfulltrúi er fyrir Árneshrepp, Dalabyggð, Kaldrananeshrepp, Reykhólahrepp og Strandabyggð. Árneshreppur, Kaldrananeshreppur og Strandabyggð eiga saman Sorpsamlag Strandasýslu ehf. og almannavarnarnefnd Strandabyggðar sem Árneshreppur, Kaldrananeshreppur og Strandabyggð standa saman að starfar skv. lögum. nr. 82/2008,

Þessi samstarfsverkefni má útsetja á ICA greiningarráman með eftirfarandi hætti:

Tafla 55. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Strandabyggðar, Kaldrananeshrepps, Árneshrepps, Reykhólahrepps og Dalabyggðar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Félagsþjónusta Stranda og Reykhólahrepps. Sameiginlegur bygginga- og skipulagsfulltrúi	Sérhæfð velferðarþjónusta	
Valdaframsal	Söfn rekin af fleiri en einu sveitarfélagi.	Brunavarnir Dala, Reykhóla og Stranda Sorpsamlag Strandasýslu	Vestfjarðarstofa
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd	

Sömu sögu er að segja hér, um umfangsmiklar samstarfseiningar og afleidd verkefni, en þó er meira um breidd í samstarfi þessara sveitarfélaga og fjölbreyttara samstarf.

6.5 Samtök sveitarfélaga á Norðurlandi vestra

Í samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra eru fjögur sveitarfélög, Húnaþing vestra, Húnaþing norðvestra, Sveitarfélagið Skagaströnd og Skagafjörður. Samtökin eru jafnframt atvinnuþróunarfélag fyrir landshlutann en að öðru leyti á sér ekki stað mikið formlegt samstarf á vettvangi samtakanna umfram hlutverk þeirra sem hagsmuna-, þjónustu- og samstarfsvettvangur sveitarfélaganna. Samningur er í gildi um sameiginlega þjónustu við fatlaða á Norðvesturlandi, sem nær til málaflokksins þjónusta við fatlaða. Þar sem Skagafjörður er leiðandi. Jafnframt er til staðar samningur um félagsþjónustu milli

Húnabyggðar og sveitarfélagsins Skagastrandar sem Húnabyggð leiðir sem nær til málaflokkana félagsleg aðstoð, málefni barna og unglinga og þjónusta við aldraða. Húnaþing vestra, Húnabyggð og sveitarfélagið Skagaströnd standa saman að Almannavarnarnefnd Húnavatnssýslna í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008 en Skagafjörður hefur sína eigin nefnd. Húnabyggð, sveitarfélagið Skagaströnd og Skagafjörður reka saman Norðurá bs. sem fer með sorpeyðing. Sveitarfélögin fjögur eiga aðild að Markaðsstofu Norðurlands ásamt sveitarfélögum á Norðurlandi Eystra.

Tafla 56. ICA-greiningarrámmi: Samstarf sveitarfélaga á Norðurlandi vestra

Umfang samþættingar			
Tegund samþættingar:	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Samstarf Húnaþings og Skagastrandar um félagsþjónustu	Samstarf um sameiginlega þjónustu við fatlaða	
Valdaframsal	Atvinnuþróun á vegum SSNV Markaðsstofa norðurlands	Norðurá bs.	
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd húnavatnssýslna	

Samstarf sveitarfélaga á Norðvesturlandi er í formlegri kantinum, en umfang þess er ýmist þröngt, samstarf um félagsþjónustu, valdaframsal til markaðsstofu og atvinnuþróunarfélags, eða miðlungs mikið eins og í tilfalli samstarfs um sameiginlega þjónustu við fatlaða og reksturs Norðurár bs.

6.6 Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra

Í Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra eru 10 sveitarfélög: Akureyrarbær, Dalvíkurbyggð, Eyjafjarðarsveit, Fjallabyggð, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit, Langanesbyggð, Norðurþing, Svalbarðsstrandarhreppur og Þingeyjarsveit. Tjörneshreppur er

einnig í landshlutanum en tilheyrir ekki samtökunum. Eins og nafnið gefur til kynna eru samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra atvinnuþróunarfélag sem fer með verkefni sveitarfélagana í yfirflokknum atvinnumál, þar á meðal hlut sveitarfélagana í Markaðsstofu norðurlands sem er sameiginleg með norðurlandi vestra. Að öðru leyti má skipta samstarf sveitarfélaga á Norðurlandi í tvennt. Annars vegar í samstarf sveitarfélagana í Eyjafirði: Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit og Svalbarðsstrandahreppur. Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð falla í þennan fyrri hóp en eru skoðuð sérstaklega. Hins vegar samstarf sveitarfélaga í Þingeyjarsýslum: Langanesbyggð, Norðurþing, Tjörneshreppur og Þingeyjarsveit.

6.6.1 Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit og Svalbarðsstrandahreppur

Í Eyjafirði er sameiginlegt þjónustusvæði fyrir félagsþjónustu þar sem Akureyrarbær metur þjónustupörf fyrir hönd annara sveitarfélaga á svæðinu. Akureyrarbær sér jafnframt um þjónustuveitingu í málaflokkunum félagsleg aðstoð og þjónustu við fatlað fólk fyrir Svalbarðsstrandahrepp, Grýtubakkahrepp og Hörgársveit og einnig þjónustu við aldraða fyrir Svalbarðsstrandahrepp. Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit og Svalbarðsstrandahreppur reka saman Tónlistarskóla Eyjafjarðar sem fellur undir málaflokkinn grunnskólar. Þessi fjögur sveitarfélög standa saman að Skipulags- og byggingafulltrúa Eyjafjarðar bs. Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Grýtubakkahreppur, Hörgársveit, Svalbarðsstrandahreppur, ásamt Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð standa saman að almannavarnarnefnd Eyjafjarðar sem starfar skv. lögum. nr. 82/2008.

Tafla 57. ICA-greiningarrammi: Samstarf Akureyrarbæjar, Eyjafjarðarsveitar, Grýtubakkahrepps, Hörgársveitar og Svalbarðsstrandahrepps

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar		Sameiginleg þjónustusvæði félagsþjónustu í Eyjafirði	
Valdaframsal	Markaðsstofa Norðurlands (SSNE) Tónlistarskóli Eyjafjarðar	Skipulags- og byggingarfulltrúi Eyjafjarðar bs.	SSNE
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd Eyjafjarðar	

Samstarf þessara sveitarfélaga er í gegnum miðlungs umfangsmikla samninga í tilfelli sameiginlegs þjónustusvæðis félagsþjónustu í Eyjafirði og í gegnum valdaframsal sem er þröngt eins og í tilfelli tónlistarskóla Eyjafjarðar eða af miðlungs umfangi eins í tilfelli skipulags- og byggingarfulltrúa Eyjafjarðar bs.

6.6.2 Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð

Til viðbótar reka Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð saman tónlistarskóla Tröllaskaga.

Tafla 58. ICA-greiningarrammi: Samstarf Dalvíkurbyggðar og Fjallabyggðar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar			
Valdaframsal	Markaðsstofa Norðurlands (SSNE) Tónlistarskóli Tröllaskaga	.	SSNE
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd Eyjafjarðar	

Dalvíkurbyggð og Fjallabyggð eiga alla jafna ekki aðild að því samstarfi sem á sér stað í Eyjafirði. Sín á milli eiga þau í samstarfi sem flokkast sem þröngt valdaframsal.

6.6.3 Langanesbyggð, Norðurþing, Tjörneshreppur og Þingeyjarsveit

Víðtækasta samstarfið á svæðinu er á sviði félagsþjónustu. Norðurþing sinnir málaflokkunum félagsleg aðstoð, þjónusta við börn og unglinga og þjónusta við fatlaða fyrir Langanesbyggð, Tjörneshrepp og Þingeyjarsveit. Norðurþing, Tjörneshreppur og Þingeyjarsveit standa saman að Dvalarheimili aldraða sf. sem fellur undir málaflokkinn þjónusta við aldraða. Langanesbyggð hefur gert samning við Norðurþing um þjónustu við aldraða en rekur eigið hjúkrunarheimili. Tjörneshreppur veitir þjónustu í flokkunum grunnskólar, brunavarnir og skipulagsmál í gegnum samning við Norðurþing. Sveitarfélögin reka saman menningarmiðstöð Þingeyinga sem fer með verkefni í yfirflokknum menningarmál. Að lokum standa þau saman að almannavarnarnefnd Þingeyinga.

Tafla 59. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Langanesbyggðar, Norðurþings, Tjörneshrepps og Þingeyjarsveitar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Samningar við Norðurþing um grunnskóla, brunavarnir og skipulagsmál	Félagsþjónusta Norðurþings	
Valdaframsal	Markaðsstofa Norðurlands (SSNE) Dvalarheimili aldraða sf.	.	SSNE
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd	

Samstarf sveitarfélaga í Þingeyjasýslum virðist alla jafna hafa þröngt umfang, hvort sem það er í gegnum samninga stök verkefni eins í málaflokkum félagsþjónustu, fræðslu og æskulýðsmála eða brunavarnir eða valdaframsal um rekstur dvalarheimila. Það verður þó ekki fram hjá því litið að tekið saman er um umfangsmikið samstarf að ræða sem er allt á einn veg, þ.e. þjónusta veitt af Norðurþingi.

6.7 Samtök sveitarfélaga á Austurlandi

Í samtökum sveitarfélaga á Austurlandi eru sveitarfélögin Fjarðabyggð, Fljótsdalshérað, Múlþing og Vopnafjarðarhreppur. Samhliða samtökunum er félagið Austurbrú sem er þróunarfélag. Austurbrú fer með verkefni sveitarfélagana í yfirflokknum atvinnumál, þar á

meðal hlutverk markaðsstofu, og á vegum þess starfar svæðisskipulagsnefnd Austurlands. Sveitarfélögin fjögur reka byggðasamlagið Héraðsskjalasafn Austfirðinga. Að öðru leyti á samstarf sveitarfélaga á Austurlandi sér stað milli Múlapings, Fljótsdalshrepps og Vopnafjarðarhrepps.

6.7.1 Múlaþing, Fljótsdalshreppur og Vopnafjarðarhreppur

Félagsþjónusta Múlaþings sinnir verkefnum Múlaþings, Vopnafjarðarhrepps og Fljótsdalshrepps í yfirflokknum félagsþjónusta, þ.e. málaflokkarnir félagsleg aðstoð, þjónusta við börn og unglina, þjónusta við aldraða og þjónusta við fatlaða. Skólaskrifstofa Múlaþings sinnir jafnframt skólaþjónustuhluta málaflokkana leikskólar og dagvistun og grunnskólar fyrir Vopnafjarðarhrepp og veitir alla þjónustu í þeim málaflokkum fyrir Fljótsdalshrepp. Slökkvilið Múlaþings sinni jafnframt brunavörnum fyrir Fljótsdalshrepp og Vopnafjarðarhrepp. Sveitarfélögin þrjú standa saman að almannavarnarnefnd í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008.

Tafla 60. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Múlaþings, Fljótsdalshrepps og Vopnafjarðarhrepps

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Skólaþjónusta Múlaþings Slökkvilið Múlaþings	Félagsþjónusta Múlaþings Samningur Fljótsdalshrepps og Múlaþings um skólamál	
Valdaframsal		Héraðsskjalasafn Austurlands bs.	Austurbrú
Utanaðkomandi valdboð		Svæðisskipulagsnefnd Almannavarnarnefnd	

Það sem einkennir samstarf þessara sveitarfélaga er að þjónusta er veitt af Múlaþingi á grundvelli samninga. Valdaframsal og valdboð af miðlungs umfangi á sér stað í afmörkuðum málaflokkum og Austurbrú fer með mörg verkefni í gegnum valdaframsal.

6.7.2 Fjarðarbyggð

Samstarf Fjarðarbyggðar útleggst svona:

Tafla 61. ICA-greiningarrammi: Samstarf Fjarðabyggðar

Tegund samþættingar:	Umfang samþættingar		
	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar			
Valdaframsal		Héraðsskjalasafn Austurlands bs.	Austurbrú
Utanaðkomandi valdboð		Svæðisskipulagsnefnd	

Valdaframsal og valdboð af miðlungs umfangi á sér stað í afmörkuðum málaflokkum og Austurbrú fer með mörg verkefni í gegnum valdaframsal.

6.8 Samtök sunnlenskra sveitarfélaga

Í samtökum sunnlenskra sveitarfélaga eru 15 sveitarfélög: Ásahreppur, Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur, Hveragerðisbær, Mýrdalshreppur, Rangárþing ytra, Rangárþing eystra, Skaftárhreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Sveitarfélagið Ölfus, Sveitarfélagið Ölfus, Sveitarfélagið Hornafjörður, Sveitarfélagið Árborg, Vestmannaeyjabær. Sveitarfélögin standa saman að Markaðsstofu Suðurlands. Þrettán sveitarfélög, öll nema Hornafjörður og Vestmannaeyjabær, standa saman að Bergrisanum bs. sem fer með skipulag og framkvæmd þjónustu í málefnum fatlaðs fólks. Að öðru leyti á sér stað fjölbreytt samstarf sveitarfélaga á Suðurlandi sem er erfitt að skipta landsfræðilega með skýrum hætti. 10 sveitarfélög standa saman að Sorpstöð Suðurlands. Með nokkrum undantekningum má þó skipta samstarfi sveitarfélaga á Suðurlandi í þrjá hópa: samstarf sveitarfélaga í Rangaárvalla- og Vestur Skaftafellssýslu, samstarf sveitarfélaga í Árnessýslu og svo Hornafjörður og Vestmannaeyjabær.

6.8.1 Ásahreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra

Ásahreppur, Rangárþing eystra og Rangárþing ytra fara með verkefni í málaflokkunum félagsleg aðstoð, þjónusta við börn og unglinga og þjónusta við aldraða og skólþjónustuhluta

málaflokkana grunnskólar og leikskólar og dagvistun í gegnum Félags- og skólaþjónustu Rangárvalla og Vestur-Skaftafellssýslu. Oddi bs. sinnir verkefnum málaflokkana grunnskólar og leikskóla og dagvistun fyrir Ásahrepp og Rangárþing ytra. Héraðsnefnd Rangæinga fer með verkefni menningarmála ásamt því að reka tónlistarskóla Rangæinga fyrir sveitarfélögin þrjú, brunavarnir rangársýslu með brunavarnir og sorpstöðvar Rangársýslu fara með sorphreinsun og sorpeyðingu og hlut þeirra í Sorpstöð suðurlands. Rangárþing ytra sinnir verkefnum málaflokkana félagsmiðstöðvar, íþróttahús og sundlaugar, íþróttasvæði og snjómokstri fyrir Ásahrepp skv. samningi. Ásahreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Skaftárhreppur og Mýrdalshreppur standa saman að almannavarnarnefnd Rangárvalla og Vestur-Skaftafellssýslu í samræmi við 9. gr. almannavarnarlaga nr. 82/2008.

Tafla 62. ICA-greiningarrámmi: Samstarf Ásahrepps, Rangárþings eystra og Rangárþings ytra

Umfang samþættingar			
Tegund samþættingar:	Þröngt	Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar	Samningar Ásahrepps og Rangárþings ytra		
Valdaframsal	Markaðsstofa suðurlands	Oddi bs. Brunavarnir Rangæinga Sorpstöðvar Rangársýslu	Félags- og skólaþjónusta Héraðsnefnd Rangæinga
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnarnefnd	

6.8.2 Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur

Mýrdalshreppur og Skaftárhreppur eru aðilar að Félags- og skólaþjónustu Rangárvalla og Vestur-Skaftafellssýslu og Almannavarnarnefnd Rangárvalla- og Vestur-Skaftafellssýslu en eiga að öðru leyti ekki í samstarfi við önnur sveitarfélög.

Tafla 63. ICA-greiningarrammi: Samstarf Mýrdalshrepps og Skaftárhrepps

Umfang samþættingar

Tegund samþættingar:	Þröngt		Miðlungs	Mikið
Samtvinning				
Samningar				
Valdaframsal	Markaðsstofa suðurlands			Félags- og skólaþjónusta
Utanaðkomandi valdboð			Almannavarnarnefnd	

6.8.3 Árborg, Bláskólabbyggð, Flóahreppur, Hrunamannahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hveragerðisbær, Skeið- og Gnúpverjahreppur og Ölfus.

Þessi 8 sveitarfélög er aðilar að Héraðsnefnd Árnesinga bs. en á vegum þess eru fjöldi verkefna sem falla undir málaflokka menningarmála, brunavarnir Árnesinga, og almannavarnir Árnessýslu í málaflokknum brunavarnir og almannavarnir og tónlistarskóli Árnesinga sem fellur undir málaflokk grunnskóla. Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Hrunamannahreppur fara með verkefni í málaflokkunum félagsleg aðstoð, þjónusta við börn og unglunga og þjónusta við aldraða og skólaþjónustuhluta málaflokkana grunnskólar og leikskólar og dagvistun í gegnum Félags- og skólaþjónustu Árnesþings. Bláskógabyggð, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hrunamannahreppur ásamt Ásahreppi standa saman að Umhverfis- og tækisviði uppsveita til að fara með verkefni í málaflokkunum byggingarfulltrúi og skipulagsmál. Ölfus og Hveragerðisbær hafa gert samning um að börn í dreifbýli Ölfuss gangi í grunnskóla Hveragerðis. Samstarf er milli Hrunamannahrepps, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps, Flóahrepps og Ásahrepps um verkun seyru úr rotþróum sem er nýtt til landgræðslu. Óformlegir og stopulir samráðsfundir um samgöngumál hafa einnig verið milli skipulagsfulltrúa Hveragerðis, Árborgar og Ölfus.

Tafla 64. ICA-greiningarrammi: Samstarf Árborgar, Bláskógabyggðar, Flóahrepps, Hrunamannahrepps, Grímsnes- og Grafningshrepps, Hveragerðisbæjar, Skeið- og Gnúpverjahrepps og Ölfuss

Tegund samþættingar:	Þröngt	Umfang samþættingar	
		Miðlungs	Mikið
Samtvinning	Fundir Hveragerðis Ölfuss og Árborgar um skipulags- og samgöngumál.		
Samningar	Samningu um skóla í dreifbýli Ölfuss.	Seyru-verkefnið	
Valdaframsal	Markaðsstofa Suðurlands Umhverfis- og tæknisvið uppsveita		Héraðsnefnd Árnesinga Félags- og skólaþjónusta Árnesinga
Utanaðkomandi valdboð		Almannavarnir	

Samtarf þessara sveitarfélaga einkennist af umfangsmiklu valdaframsali í gegnum Héraðsnefnd og Félags- og skólaþjónustu

6.8.4 Sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjabær

Sveitarfélagið Hornafjörður og Vestmannaeyjabær eiga ekki í frekari samstarfi við önnur sveitarfélög, það samstarf sem þau eiga í útleggst svona:

Tafla 65. ICA-greiningarrammi: Samstarf Hornarfjarðar og Vestmannaeyjabæjar

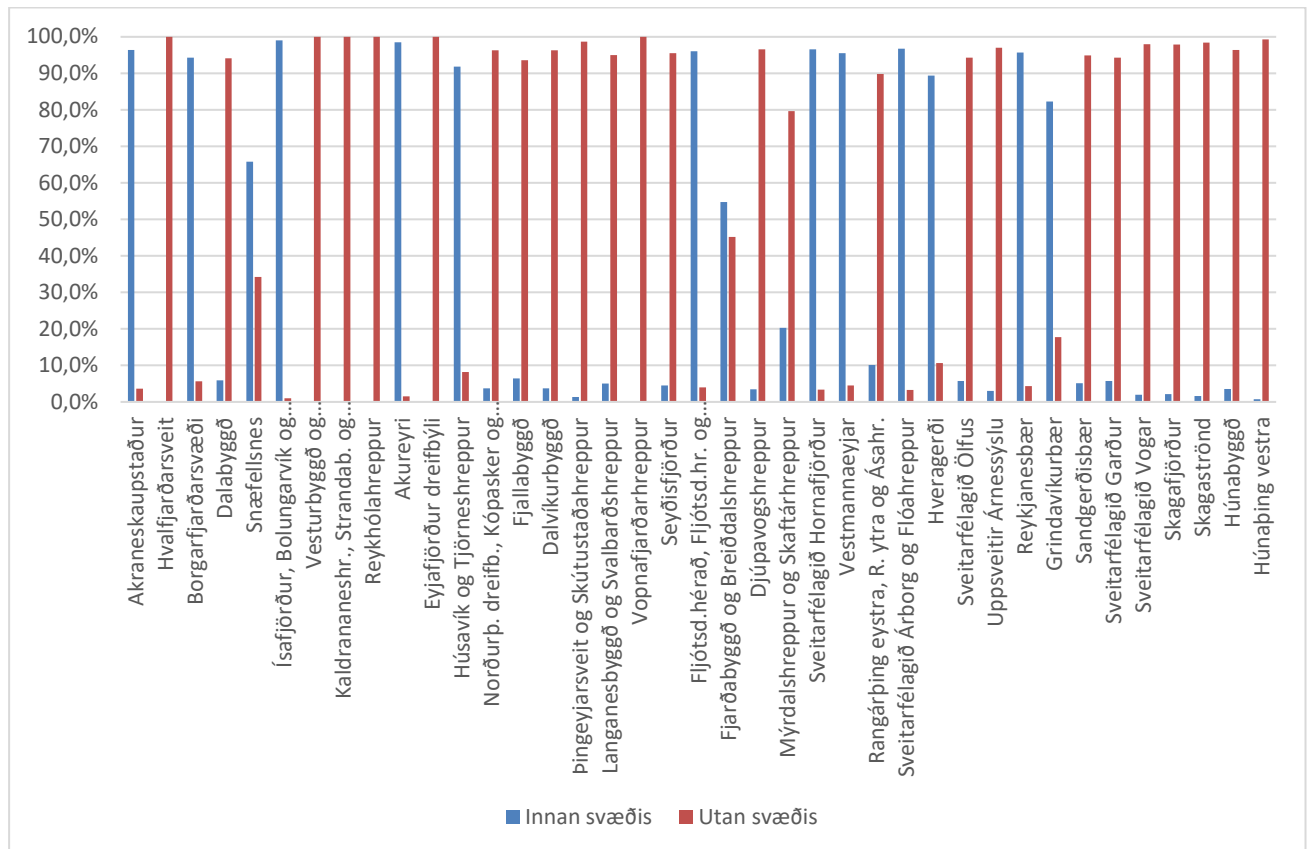
Tegund samþættingar:	Þröngt	Umfang samþættingar	
		Miðlungs	Mikið
Samtvinning			
Samningar			
Valdaframsal	Markaðsstofa Suðurlands		
Utanaðkomandi valdboð			

7 Þjónustusókn íbúa

Niðurstöður hér að neðan byggja á úrvinnslu á frumgögnum úr þjónustukönnunum Byggðastofnunar fyrir Norðurland vestra frá 2016 annars vegar ¹²⁶ og fyrir Suðurnes, Vesturland, Suðurland, Austurland, Vestfirði og Norðurland eystra frá 2018 hins vegar. ¹²⁷ Fyrir skoðun á þjónustusókn innan og utan svæða og á þjónustusókn innan og utan landshluta eru þessi gagnasöfn sett saman. Þar sem gögn þjónustukannanna tveggja reyndust ekki samrýmanleg þegar kom að skoðun á einstökum áfangastöðum er notuð greining á mældu og væntu hlutfall þjónustusóknar landshlutakjarna eingöngu í þjónustukönnuninni frá 2018. ¹²⁸

7.1 Almenn þjónusta

7.1.1 Lágvöruverslun



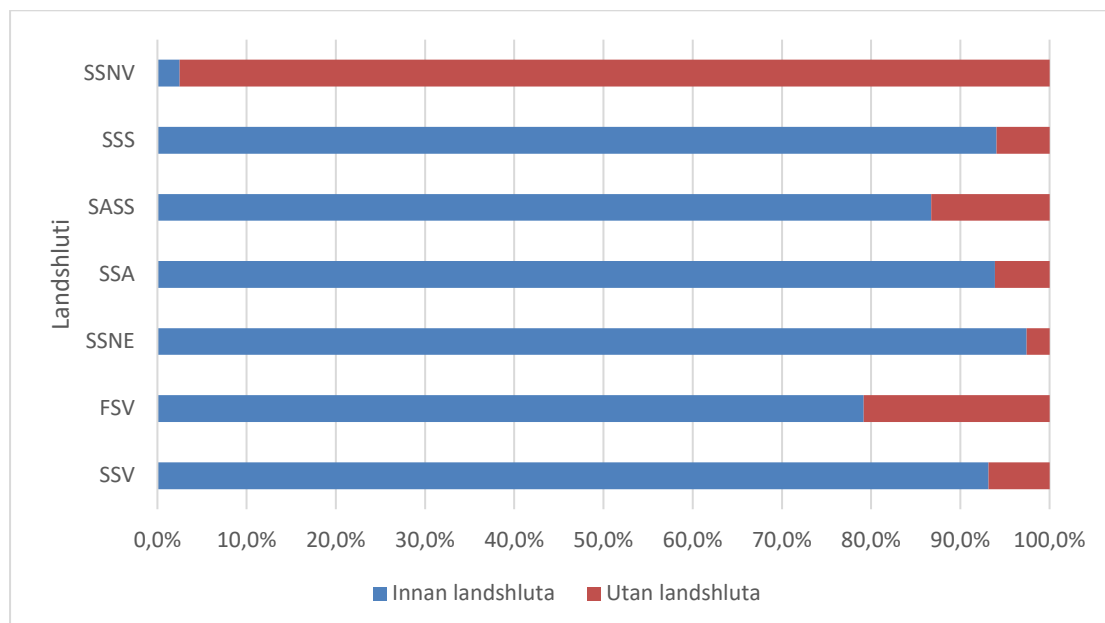
Mynd 15. Lágvöruverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

¹²⁶ Byggðastofnun, *Þjónustukönnun Norðurland vestra*.

¹²⁷ Byggðastofnun, *Þjónustukönnun Suðurnes, Vesturland, Suðurland, Austurland, Vestfirði og Norðurland eystri*

¹²⁸ Áfangastaðir utan Norðvesturlands eru ekki sundurliðaðir í gögnum þjónustukönnunar fyrir þann landshluta, né eru áfangastaðir innan Norðvesturlands sundurliðaðir í þjónustukönnun fyrir aðra landshluta.

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir lágvörverslanir eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði hátt. Þau sveitarfélög sem innihalda stærri þéttbýliskjarna skera sig úr þar sem mun nærri því allir sækja lágvörverslanir innan svæðis. Nokkuð ljóst er að þetta séu þau svæði þar sem finna má lágvörverslanir, en að þær séu ekki til staðar á öðrum svæðum og að þau sveitarfélög sem sækja lágvörverslanir utan síns svæðis leiti þangað. Aðeins tvö svæði sýna verulega dreifingu milli sóknar innan og utan svæðis, Snæfellsnes og Fjarðarbyggð og Breiðdalshreppur, en á báðum þeim svæðum eru fleiri en einn kjarni, og bendir dreifingin til þess að í sumum þeirra séu lágvörverslanir en að íbúar annara kjarna sækja þjónustuna að hluta utan svæðis.



Mynd 16. Lágvörverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna lagvörverslana eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé að mestu nokkuð einsleitt milli landshluta. Í flestum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að mestu tiltæk innan svæðisins. Þó má sjá að Norðurland Vestra sker sig frá þessu mynstri með mun hærra hlutfalli sem sækja þjónustuna utan-landshlutans.

Tafla 66. Lágvöruverslun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	B	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall
			þjónustusóknar	leiðrétt			
Reykjavík		335	0,0423	-	122.052	-	-
Reykjanesbær	-0,478	870	0,1099	0,1148	17.278	0,0788	1,457
Selfoss	-0,102	1.266	0,1600	0,1671	7.506	0,0342	4,886
Egilsstaðir	-0,789	637	0,0805	0,0841	2.448	0,0112	7,509
Akureyri	0,174	1.669	0,2110	0,2203	18.389	0,0839	2,626
Húsavík	-1,986	192	0,0243	0,0254	2.302	0,0105	2,419
Ísafjörður	-1,018	507	0,0640	0,0669	2.577	0,0118	5,669
Akranes	-0,855	596	0,0753	0,0787	7.174	0,0327	2,407
Borgarnes	-1,164	438	0,0553	0,0578	1.969	0,0090	6,422
Utan kjarna	0,000	1.403	0,1773	0,1851	159.627	0,7280	0,254

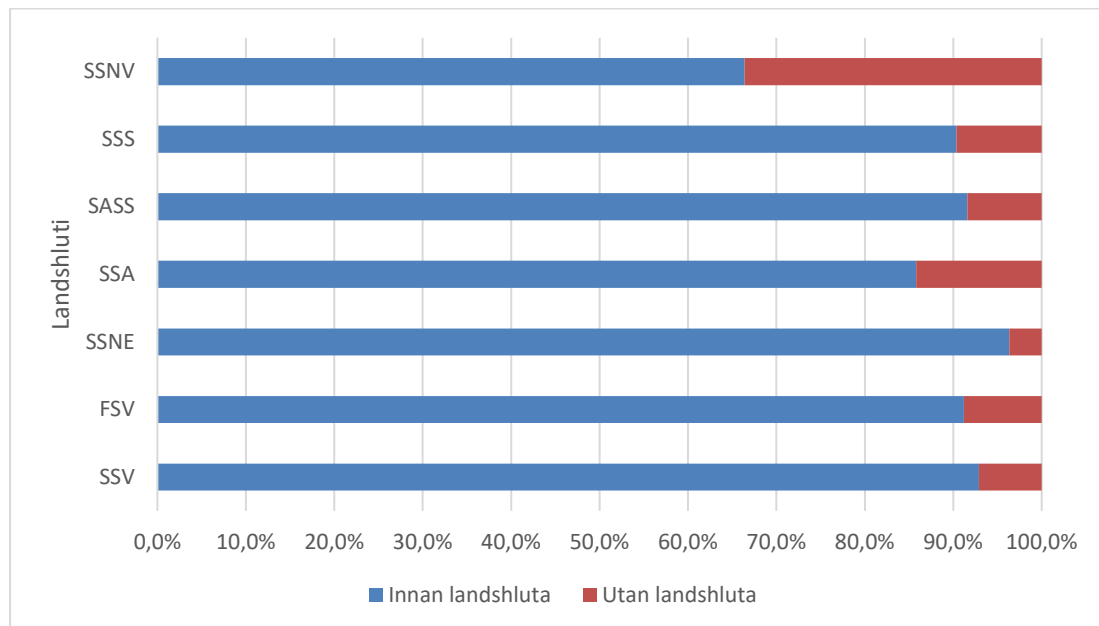
Hér eru dregnar saman niðurstöður greiningar á hvert lágvöruverslanir eru sóttar fyrir landshlutakjarna. Hlutfall þeirra sem sækja þjónustu í kjarnana er sýnt bæði eins og það kemur fram í gögnunum og leiðrétt. Leiðrétt hlutfall er fengið með því að taka Reykjavík út úr samanburðargrunni. Þetta er gert þar sem íbúar Reykjavíkur tóku ekki þátt í þjónustukönnuninni, og er því mælt hlutfall mun lægra en vænta mætti, sem myndi skekkja niðurstöðurnar. Vænt hlutfall er reiknað út frá íbúafjölda kjarnanna árið 2018, árið sem könnunin var framkvæmd og hlutfallið milli mælds og vænts hlutfalls (M/V hlutfall) er notað sem vísbending um aðdráttarafli kjarnans miðað við stærð hans. Jákvætt eða hátt frávík frá væntu hlutfalli bendir þannig til þess að kjarninn gegni stærra þjónustuhlutverki en vænta mætti út frá íbúafjölda einum saman. Þar sem þjónustukönnun fyrir Norðvesturland var framkvæmd sérstaklega, og því ekki í boði fyrir þátttakendur á öðrum landshlutum að segjast sækja þjónustu á því svæði er Sauðárkrókur ekki hafður með í þessari samantekt. Íbúafjöldi Norðvesturlands hefur einnig verið dregin frá heildaríbúafjölda utan þeirra kjarna sem eru til skoðunar til að forðast skekkju.

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir, Ísafjörður og Borgarnes hafi tiltölulega sterkt aðdráttarafli í þessum þjónustuþætti, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,9-7,5. Aðrir landshlutakjarnar hafa líka M/V hlutfall yfir 1, á bilinu 1,5-2,6, sem bendir til þess að aðdráttarafli sé til staðar, þó það sé ekki jafn sterkt. Hins vegar er þjónustusókn utan kjarna undir væntu hlutfalli, 0,25, sem bendir til þess að þjónustan sé fremur samþjöppuð í ákveðna kjarna.

Athugið að í þessari M/V töflu er Reykjavík sýnd í töflunni sem áfangastaður í raunhlutföllum, en er ekki notuð í leiðréttum samanburði.

7.1.2 Bakarí

Dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir bakarí er svipuð og fyrir lágvöruverslanir og virðist takmarkast við stærri byggðakjarna.



Mynd 17. Bakarí: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna bakaría eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé einsleitt milli landshluta. Í flestum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að mestu tiltæk innan svæðisins. Þó má sjá að Norðurland vestra sker sig úr með um 65% sem sækja þjónustu innan landshluta en ekki 85-95% eins og aðrir landshlutar.

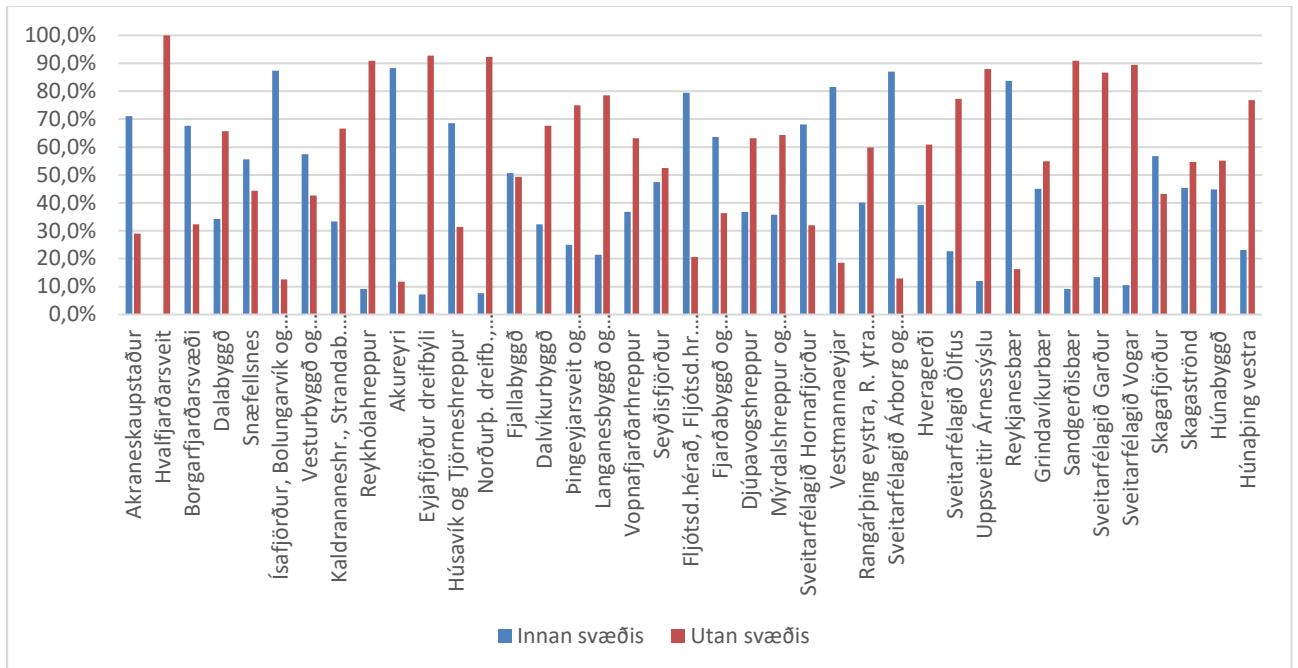
Tafla 67. Bakarí: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall þjónustusóknar	Mælt hlutfall - leiðrétt	Íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
Reykjavík	213	0,0443	-	122.052	-	-	
Reykjanesbær	-1,067	511	0,1064	0,1113	17.278	0,0788	1,412
Selfoss	-1,300	404	0,0842	0,0881	7.506	0,0342	2,576
Egilsstaðir	-3,105	67	0,0139	0,0145	2.448	0,0112	1,295
Akureyri	-0,429	966	0,2012	0,2106	18.389	0,0839	2,510
Húsavík	-2,270	153	0,0319	0,0334	2.302	0,0105	3,181
Ísafjörður	-1,304	403	0,0839	0,0878	2.577	0,0118	7,441
Akranes	-1,451	348	0,0724	0,0758	7.174	0,0327	2,318
Borgarnes	-1,768	253	0,0527	0,0552	1.969	0,0090	6,133
Útan kjarna	0,000	1.484	0,3091	0,3234	159.627	0,7280	0,444

Niðurstöðurnar benda til þess að Ísafjörður og Borgarnes hafi afgerandi sterkt aðdráttarafli í þjónustu bakaría, þar sem M/V hlutfallið er mjög 6,1-7,4. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir

vel yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall annara kjarna er 1,3-3,2, og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,4, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.1.3 Skyndibiti



Mynd 18. Skyndibiti: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir skyndibita eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði blandað, sem bendir til þess að þjónustan sé að miklu leyti til staðar innan heimasvæðis en oft sótt út fyrir svæðið hvort sem er. Þjónustusókn milli landshluta er svipuð fyrir þennan málaflokk og fyrir bakarí.

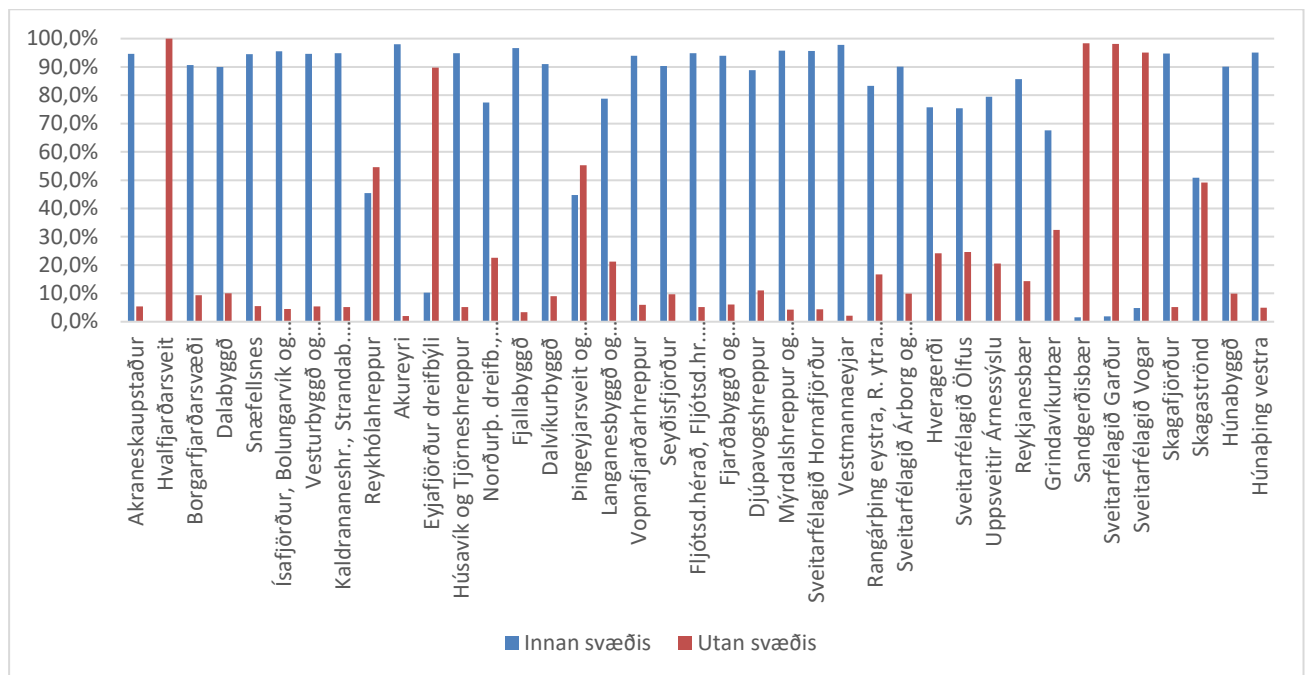
Tafla 68. Skyndibiti: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	750	0,1414	-	122.052	-		
Reykjanesbær	-0,756	555	0,1046	0,1218	17.278	0,0788	1,546
Selfoss	-0,449	754	0,1421	0,1655	7.506	0,0342	4,839
Egilsstaðir	-1,518	259	0,0488	0,0568	2.448	0,0112	5,071
Akureyri	-0,190	977	0,1841	0,2145	18.389	0,0839	2,557
Húsavík	-2,547	93	0,0174	0,0203	2.302	0,0105	1,933
Ísafjörður	-1,412	288	0,0542	0,0632	2.577	0,0118	5,356
Akranes	-1,405	290	0,0546	0,0636	7.174	0,0327	1,945
Borgarnes	-2,000	160	0,0301	0,0351	1.969	0,0090	3,900
Utan kjarna	0,000	1.181	0,2226	0,2593	159.627	0,7280	0,356

Niðurstöðurnar benda til þess að Ísafjörður, Egilsstaðir, Selfoss og Borgarnes hafi mjög sterkt aðdráttarafl þegar kemur að skyndibita, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 3,9-5,4. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir vel yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 1,55-2,56, og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,356, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafl umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.2 Heilbrigðisþjónusta

7.2.1 Heilsugæsla og heimilislæknir



Mynd 19. Heilsugæsla og heimilislæknir: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir heilsugæslu og heimilislækna eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði mjög lágt, sem bendir til þess að þjónustan sé að mestu leyti til staðar innan hvers heimasvæðis. Hvalfjarðarsveit, dreifbýli Eyjafjarðar, Sandgerðisbær, Garður og Vogar skera sig úr þar sem mun fleiri sækja heilsugæslu og heimilislækna utan svæðis sem bendir til þess að þjónustan sé ekki til staðar á þeim svæðum.

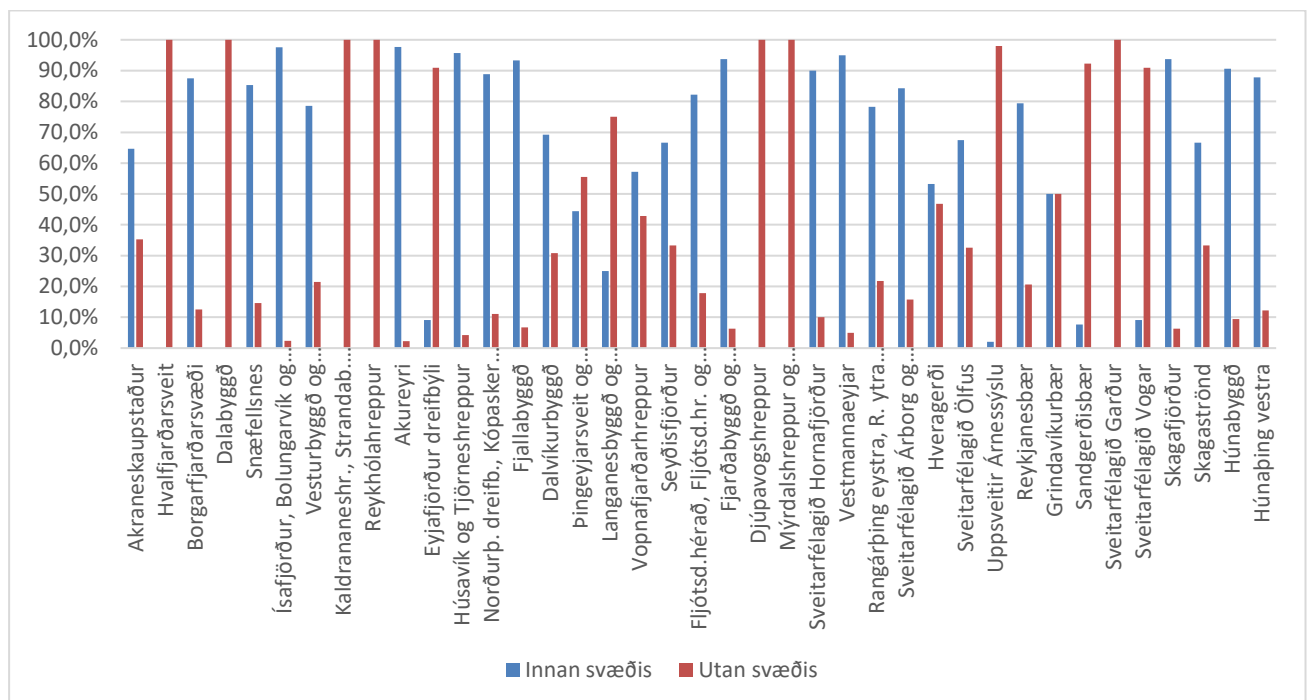
Mynstur þjónustusóknar er nokkuð einsleitt milli landshluta þar sem á bilinu ca. 85-95% íbúa allra landshluta sækja þjónustuna innan síns landshluta.

Tafla 69. Heilsugæsla og heimilislæknir: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
		þjónustusóknar	leiðrétt			
Reykjavík	313	0,0482	-	122.052	-	
Reykjanesbær	-1,421	607	0,0933	0,0980	17.278	0,0788
Selfoss	-1,424	604	0,0930	0,0977	7.506	0,0342
Egilsstaðir	-2,163	289	0,0444	0,0467	2.448	0,0112
Akureyri	-0,955	966	0,1486	0,1562	18.389	0,0839
Húsavík	-2,737	163	0,0251	0,0263	2.302	0,0105
Ísafjörður	-1,932	364	0,0560	0,0588	2.577	0,0118
Akranes	-1,719	451	0,0693	0,0728	7.174	0,0327
Borgarnes	-2,382	232	0,0356	0,0375	1.969	0,0090
Utan kjarna	0,000	2.512	0,3864	0,4060	159.627	0,7280

Niðurstöðurnar benda til þess að Ísafjörður, Borgarnes og Egilsstaðir hafi sterkt aðdráttarafi í þjónustu heilsugæslu og heimilislækna, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,17-4,98. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir vel yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 1,24-2,86, og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,56, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafi umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.2.2 Sjúkraþjálfun



Mynd 20. Sjúkraþjálfun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir sjúkraþjálfun eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði er mjög ólíkt milli svæða, og á flestum svæðum er það annaðhvort nær alfarið innan svæðis eða

nær alfarið utan svæðis sem þjónustan er sótt sem bendir til þess að framboð þjónustunnar sé misskipt.

Mynstur þjónustusóknar er nokkuð einsleitt milli landshluta þar sem á bilinu ca. 75-95% íbúa allra landshluta sækja þjónustuna innan síns landshluta.

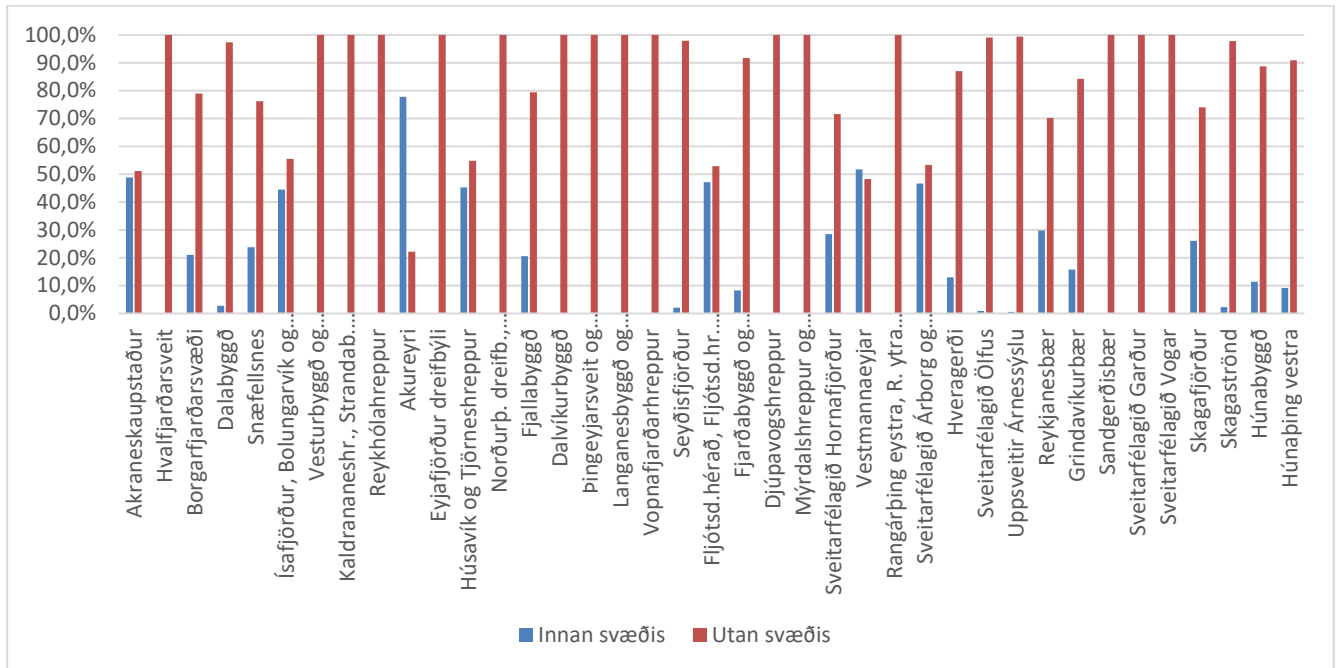
Tafla 70. Sjúkraþjálfun: Aðdráttarafli landshlutakjarna – Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall
		þjónustusóknar	leiðrétt			
Reykjavík	165	0,0978	-	122.052	-	-
Reykjanesbær	-1,313	0,0752	0,0833	17.278	0,0788	1,057
Selfoss	-0,802	0,1253	0,1389	7.506	0,0342	4,061
Egilsstaðir	-1,954	0,0396	0,0439	2.448	0,0112	3,920
Akureyri	-0,322	0,2026	0,2246	18.389	0,0839	2,677
Húsavík	-2,227	0,0302	0,0334	2.302	0,0105	3,181
Ísafjörður	-1,448	0,0656	0,0728	2.577	0,0118	6,169
Akranes	-2,070	0,0352	0,0391	7.174	0,0327	1,196
Borgarnes	-1,741	0,0490	0,0543	1.969	0,0090	6,033
Utan kjarna	0,000	0,2795	0,3098	159.627	0,7280	0,426

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir, Ísafjörður og Borgarnes hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu sjúkraþjálfara, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 3,9-6,2. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 1,06-3,18, og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,43, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

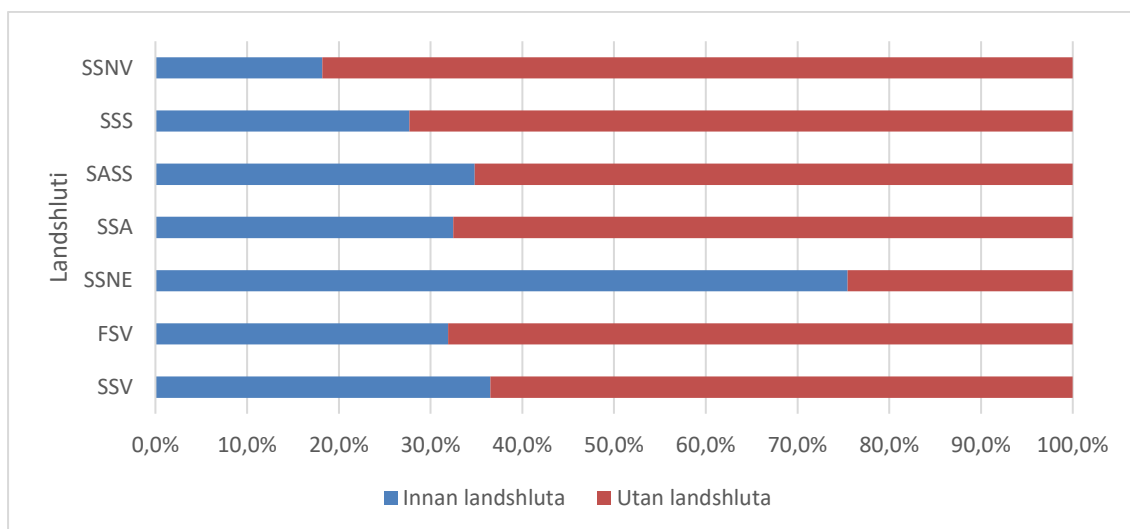
7.3 Sérveruverslun

7.3.1 Fataverslun



Mynd 21. Fataverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir fataverslanir eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Í nærri öllum sveitarfélögum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði nærri mjög hátt, sem bendir til þess að þjónustan sé að verulegu leyti sótt utan heimasvæðis. Fyrir Akranes, Ísafjörð, Húsavík, Fljótsdalshérað og Árborg er skipting þjónustusóknar innan og utan svæðis nokkuð jöfn en Akureyri sker sig úr þar sem mun fleiri sækja fataverslanir innan svæðis.



Mynd 22. Fataverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna fataverslana eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé frekar einslett fyrir aðra landshluta en Norðausturland. Í flestum landshlutum er yfirgnæfandi meirihluti þjónustusóknar utan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að verulegu leyti sótt út fyrir landsvæðið. Þó má sjá að Norðurland eystra sker sig frá þessu mynstri með mikill meirihluti, meira en 70%, sækir þessa þjónustu innan landshlutans.

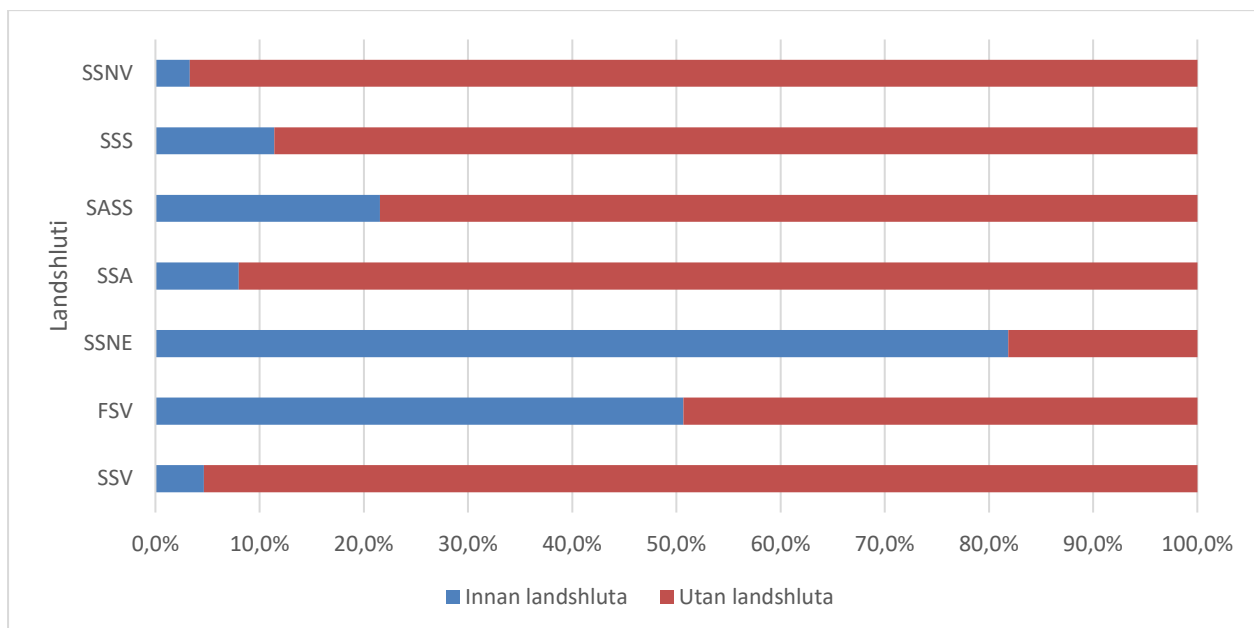
Tafla 71. Fataverslun: Aðdráttarafi landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall I

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	2.042	0,4228	-	122.052	-		
Reykjanesbær	-0,611	188	0,0389	0,0675	17.278	0,0788	0,857
Selfoss	0,096	382	0,0791	0,1370	7.506	0,0342	4,006
Egilsstaðir	-0,598	191	0,0395	0,0684	2.448	0,0112	6,107
Akureyri	1,230	1.186	0,2456	0,4256	18.389	0,0839	5,073
Húsavík	-1,625	68	0,0141	0,0245	2.302	0,0105	2,333
Ísafjörður	-0,890	143	0,0295	0,0511	2.577	0,0118	4,331
Akranes	-0,420	228	0,0472	0,0817	7.174	0,0327	2,498
Borgarnes	-1,833	55	0,0115	0,0199	1.969	0,0090	2,211
Utan kjarna	0,000	347	0,0718	0,1244	159.627	0,7280	0,171

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir, Akureyri og Ísafjörður hafi sterkt aðdráttarafi þegar kemur að fataverslunum, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4-6,1. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir nema Reykjanesbær yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 2,21-2,5, og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,17, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafi umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.3.2 Húsgagnaverslun

Í nærri öllum sveitarfélögum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði nærri mjög hátt, sem bendir til þess að þjónustan sé að verulegu leyti sótt utan heimasvæðis. Akureyri og Ísafjörður skera sig úr þar sem mun fleiri sækja húsgagnaverslanir innan svæðis sem bendir til þess að þjónustan sé staðbundnari og e.t.v. að þau sem sækja húsgagnaverslanir utan síns svæðis leiti þangað.



Mynd 23. Húsgagnaverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna húsgagnaverslana eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé frekar einslett. Í flestum landshlutum er yfirgnæfandi meirihluti þjónustusóknar utan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að verulegu leyti sótt út fyrir landsvæðið. Á Vestfjörðum er þessi skipting þó jöfn. Þó má sjá að Norðurland eystra sker sig frá þessu mynstri með mikill meirihluti, meira en 80%, sækir þessa þjónustu innan landshlutans.

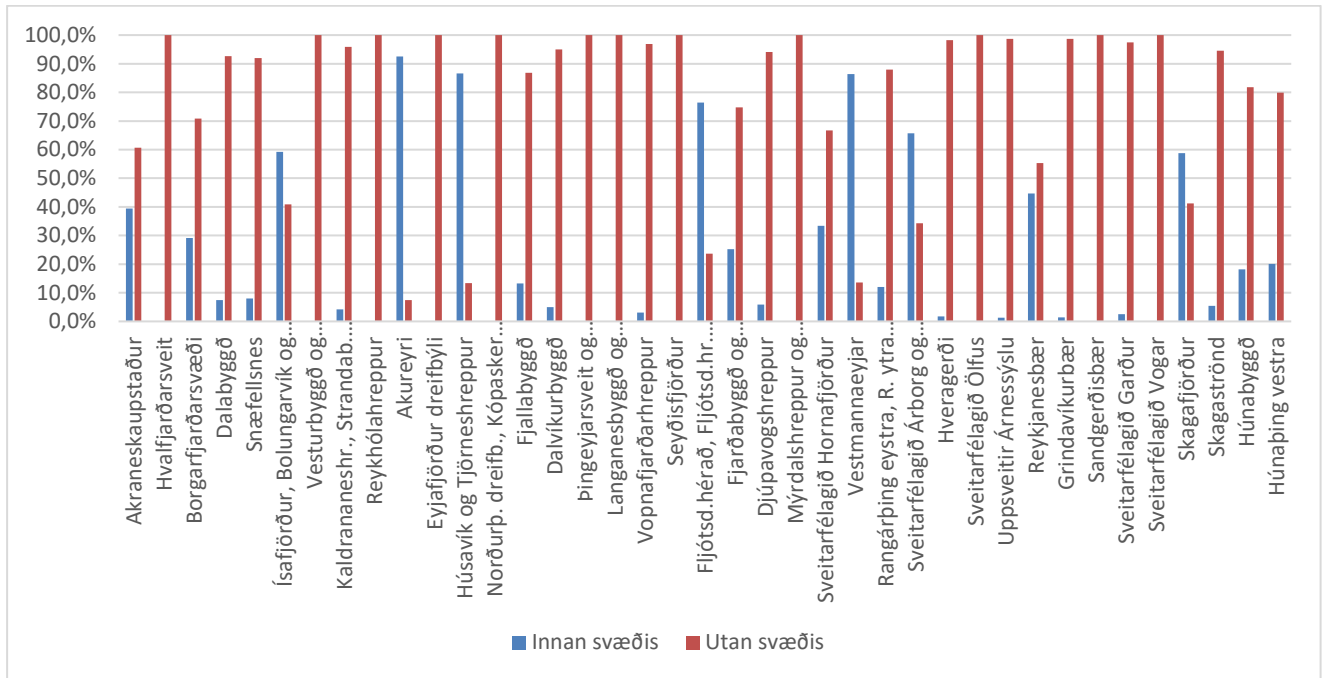
Tafla 72. Húsgagnaverslun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall þjónustusóknar	Mælt hlutfall - leiðrétt	Íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
Reykjavík	1.684	0,6050	-	122.052	-	-	
Reykjanesbær	-0,151	47	0,0170	0,0430	17.278	0,0788	0,546
Selfoss	0,931	139	0,0501	0,1269	7.506	0,0342	3,711
Egilsstaðir	-0,989	20	0,0073	0,0186	2.448	0,0112	1,661
Akureyri	2,547	702	0,2522	0,6384	18.389	0,0839	7,609
Húsavík	-3,170	2	0,0008	0,0021	2.302	0,0105	0,200
Ísafjörður	0,740	115	0,0414	0,1048	2.577	0,0118	8,881
Akranes	-1,115	18	0,0065	0,0164	7.174	0,0327	0,502
Borgarnes	-6,215	0	0,0001	0,0001	1.969	0,0090	0,011
Utan kjarna	0,000	55	0,0000	0,0500	159.627	0,7280	0,069

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Ísafjörður og Akureyri hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu húsgagnaverslana, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 3,7-8,9. Egilsstaðir eru jafnframt yfir væntu hlutfalli, 1,66. Aðrir landshlutakjarnar, Reykjanesbær, Húsavík, Akranes og Borgarnes, eru undir væntu hlutfalli, 0,011-0,546. Þjónustusókn utan landshlutakjarna er undir

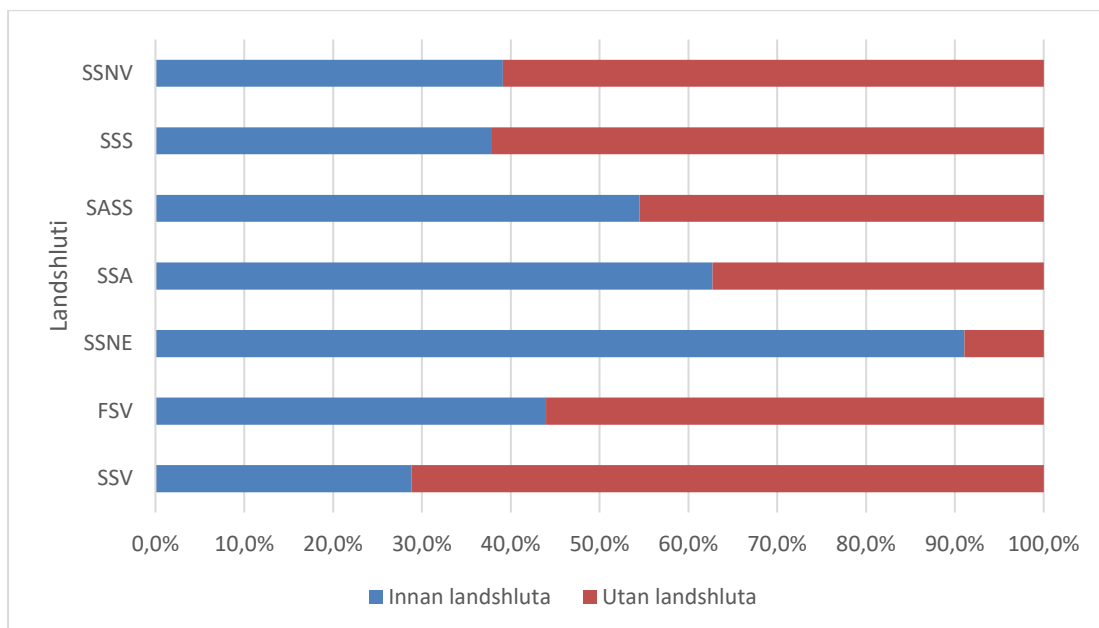
væntu hlutfalli, 0,069, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi sumir eitthvað aðdráttarafl umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.3.3 Raftækjaverslun



Mynd 24. Raftækjaverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir símabúðir eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði hátt, sem bendir til þess að þjónustan sé að mestu leyti sótt utan heimasvæðis. Akureyri, Húsavík, Ísafjörður, Fljótsdalshérað, Vestmannaeyjar, Skagafjörður og Árborg skera sig úr þar sem mun fleiri sækja símabúðir innan svæðis.



Mynd 25. Raftækjaverslun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna raftækjaverslana eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé frekar einslett. Í flestum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar, utan eigin landshluta, en Austurlands og Suðurland eru lítillega yfir helming innan landshlutans. Þetta gefur til kynna að þjónustan sé þar að verulegu leyti sótt út fyrir landsvæðið. Þó má sjá að Norðurland Eystra sker sig frá þessu mynstri með mikill meirihluti, meira en 90%, sækir þessa þjónustu innan landshlutans.

Tafla 73. Raftækjaverslun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

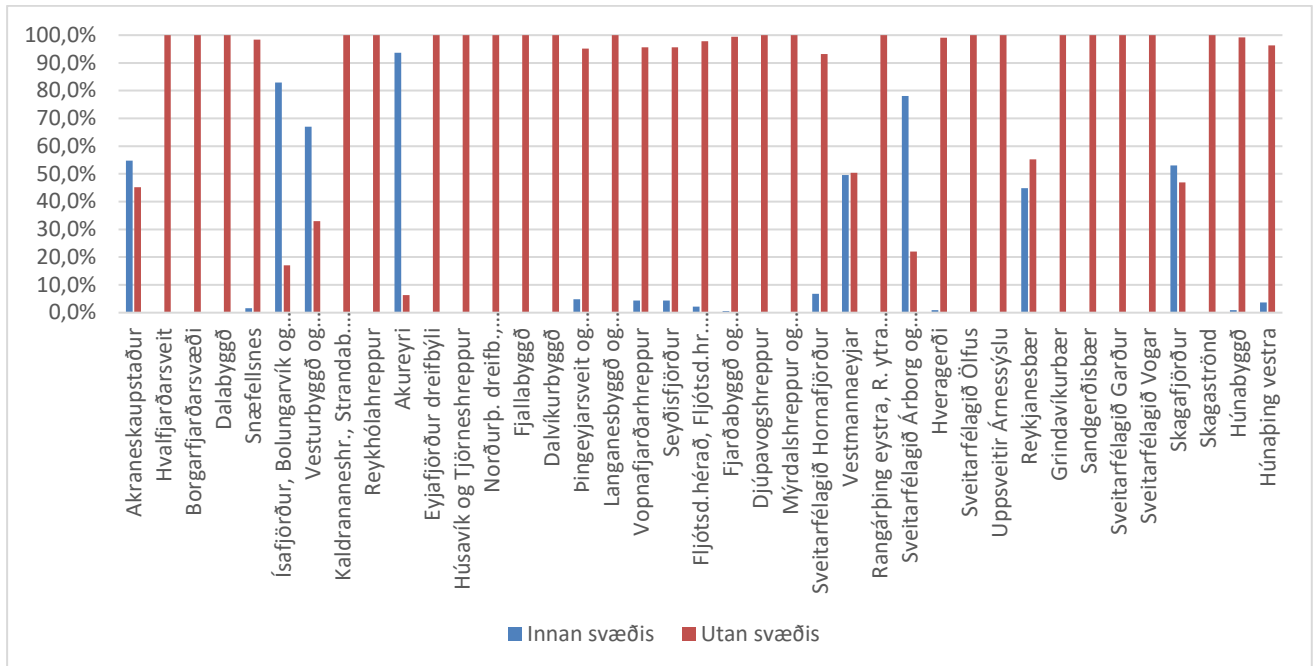
Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall þjónustusóknar	Mælt hlutfall - leiðrétt	Íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
Reykjavík	1.703	0,3790	-	122.052	-	-	
Reykjanesbær	-0,475	226	0,0504	0,0811	17.278	0,0788	1,029
Selfoss	0,304	493	0,1098	0,1768	7.506	0,0342	5,170
Egilsstaðir	-0,320	264	0,0588	0,0947	2.448	0,0112	8,455
Akureyri	0,996	985	0,2193	0,3531	18.389	0,0839	4,209
Húsavík	-0,991	135	0,0301	0,0484	2.302	0,0105	4,610
Ísafjörður	-0,829	159	0,0354	0,0569	2.577	0,0118	4,822
Akranes	-1,152	115	0,0256	0,0412	7.174	0,0327	1,260
Borgarnes	-2,020	48	0,0107	0,0173	1.969	0,0090	1,922
Útan kjarna	0,000	364	0,0810	0,1304	159.627	0,7280	0,179

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir, Akureyri, Húsavík og Ísafjörður hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu raftækjaverslana, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,2-8,46. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 1,03-1,92, og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,18 sem bendir til þess

að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafl umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

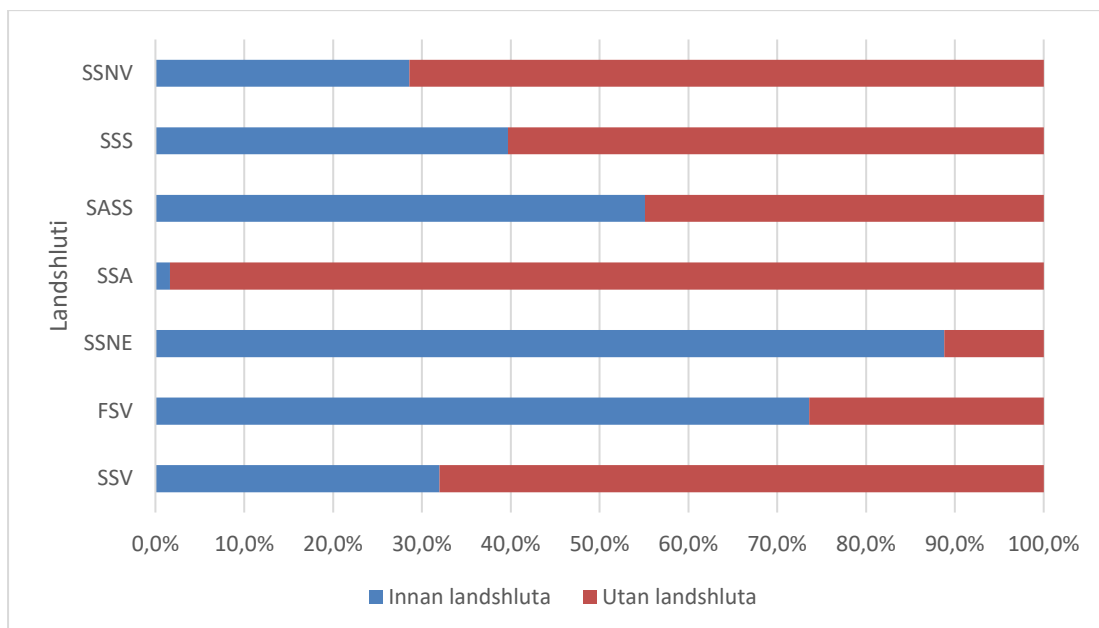
7.4 Afþreying, tómstundir og endurmenntun

7.4.1 Bíó



Mynd 26. Bíó: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir bíóhús eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Í flestum sveitarfélögum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði hátt, sem bendir til þess að þjónustan sé að verulegu leyti sótt utan heimasvæðis. Akranes, Ísafjörður, Vesturbyggð, Akureyri, Vestmannaeyjar, Árborg Reykjanesbær og Skagafjörður skera sig úr þar sem mun fleiri sækja bíó innan svæðis.



Mynd 27. Bíó: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna bíóhúsa eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé mjög breytilegt milli landshluta. Í þremur landshlutum er meirihluti þjónustusóknar innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að mestu tiltæk innan svæðisins, en í fjórum landshlutum er þjónustusókn að verulegu leyti sótt út fyrir svæðið. Þó má sjá að Austurland annars vegar sker sig frá þar sem nærri því öll þjónustusóknin er utan landshlutans og Norðurland hins vegar þar sem þjónustusókn innan landshlutans er í kringum 90%.

Tafla 74. Bíó: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

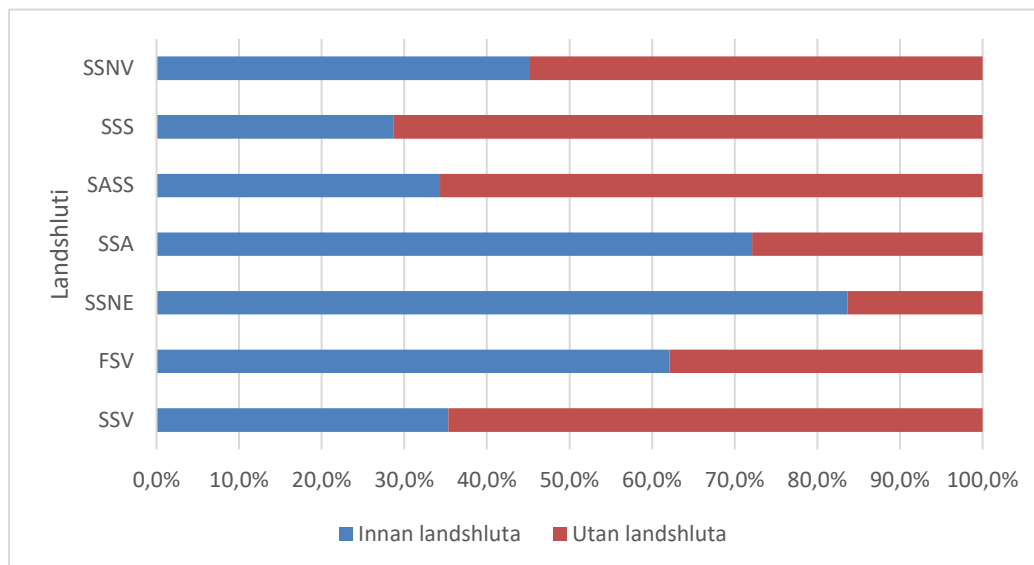
Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	1.741	0,4042	-	122.052	-		
Reykjanesbær	0,605	269	0,0624	0,1048	17.278	0,0788	1,330
Selfoss	1,321	550	0,1277	0,2143	7.506	0,0342	6,266
Egilsstaðir	-3,784	3	0,0007	0,0013	2.448	0,0112	0,116
Akureyri	2,021	1.108	0,2572	0,4316	18.389	0,0839	5,144
Húsavík	-6,349	0	0,0001	0,0001	2.302	0,0105	0,010
Ísafjörður	0,651	281	0,0654	0,1097	2.577	0,0118	9,297
Akranes	0,348	208	0,0483	0,0810	7.174	0,0327	2,477
Borgarnes	-6,349	0	0,0001	0,0001	1.969	0,0090	0,011
Útan kjarna	0,000	147	0,0341	0,0572	159.627	0,7280	0,079

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Akureyri, Ísafjörður og Akranes hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu bíóhúsa, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 2,48-6,27. Þess utan hefur Reykjanesbær M/V hlutfall yfir 1, 1,33 en aðrir landshlutakjarnar eru undir væntu hlutfalli, á bilinu 0,01-0,12 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,08. Þetta sem

bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi sumir, væntanlega þeir kjarnar þar sem þessi þjónusta er í boði, eitthvað aðdráttarafl umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.4.2 Tónleikar

Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði hærra en þeirra sem sækja þjónustuna innan svæðis. Akureyri, Ísafjörður, Vestmannaeyjar, Húnaþing vestra og Austurland í heild sinni skera sig úr þar sem mun fleiri sækja tónleika innan svæðis sem bendir til þess að þjónustan sé staðbundnari og e.t.v. að þau sveitarfélög sem sækja tónleika utan síns svæðis leiti þangað.



Mynd 28. Tónleikar: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna tónleika eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé frekar breytilegt milli landshluta. Í flestum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar utan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að verulegu leyti sótt út fyrir svæðið. Þó má sjá að Vestfirðir, Norðurland eystra og Austurland skera sig frá þessu mynstri með meirihluta þjónustusóknar innan landshluta.

Tafla 75. Tónleikar: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Mælt hlutfall - leiðrétt	Íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall
		þjónustusóknar					
Reykjavík	1.600	0,4008	-		122.052	-	-
Reykjanesbær	-1,876	127	0,0319	0,0532	17.278	0,0788	0,675
Selfoss	-2,163	95	0,0239	0,0399	7.506	0,0342	1,167
Egilsstaðir	-1,814	135	0,0339	0,0566	2.448	0,0112	5,054
Akureyri	0,056	878	0,2200	0,3672	18.389	0,0839	4,377
Húsavík	-3,247	32	0,0081	0,0135	2.302	0,0105	1,286
Ísafjörður	-1,684	154	0,0386	0,0644	2.577	0,0118	5,458
Akranes	-2,014	111	0,0277	0,0463	7.174	0,0327	1,416
Borgarnes	-3,382	28	0,0071	0,0118	1.969	0,0090	1,311
Utan kjarna	0,000	830	0,2080	0,3471	159.627	0,7280	0,477

Niðurstöðurnar benda til þess að Egilsstaðir, Akureyri og Ísafjörður hafi sterkt aðdráttarafli þegar kemur að tónleikahaldi, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,38-5,46. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir yfir væntu hlutfalli nema Reykjanesbær, 0,675, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 1,29-1,42 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,477, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.4.3 Sí- og endurmenntun

Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði blandað, sem bendir til þess að þjónustan sé að verulegu leyti sótt utan heimasvæðis en einnig að mestu leyti til staðar innan heimasvæðis. Hvarfjarðarsveit og Vogar skera sig úr þar sem hlutfall þeirra sem sækja þjónustu innan svæðis er 0%. Mörg önnur svæði eru þó með mjög lágt hlutfall þjónustusóknar, innan svæðis.

Mynstur þjónustusóknar milli landshluta er sömuleiðis blandað. Á bilinu 30-70% sækja þjónustu í þessum flokki innan síns landshluta og eru flestir landshlutar á bilinu 35-55% sé nokkuð svipað milli landshluta. Suðurland sker sig úr með lægra hlutfall innan svæðis en aðrir landshlutar og Norðurland eystra sker sig úr með hærra hlutfall, 70%.

Tafla 76. Sí- og endurmenntun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall
		þjónustusóknar	leiðrétt		
Reykjavík	497	0,4217	-	122.052	-
Reykjanesbær	-1,047	0,0628	0,1087	17.278	0,0788
Selfoss	-1,414	0,0436	0,0753	7.506	0,0342
Egilsstaðir	-1,883	0,0272	0,0471	2.448	0,0112
Akureyri	-0,093	0,1632	0,2823	18.389	0,0839
Húsavík	-2,715	0,0119	0,0205	2.302	0,0105
Ísafjörður	-1,168	0,0557	0,0963	2.577	0,0118
Akranes	-2,400	0,0162	0,0281	7.174	0,0327
Borgarnes	-2,270	0,0185	0,0320	1.969	0,0090
Utan kjarna	0,000	0,1791	0,3097	159.627	0,7280

Niðurstöðurnar benda til þess að Ísafjörður, Egilsstaðir, Borgarnes og Akureyri hafi sterkt aðdráttarafli í sí- og endurmenntun, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 3,37-8,16. Reykjanesbær, Selfoss og Húsavík hafa einnig M/V hlutfall yfir einum, á bilinu 1,38-2,2 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,43, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir nema Akranes, 0,96, eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.5 Persónuleg þjónusta

7.5.1 Hársnyrting

Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði lágt, sem bendir til þess að þjónustan sé að mestu leyti til staðar innan hvers heimasvæðis. Hvalfjarðarsveit, Reykhólahreppur, dreifbýli Eyjafjarðar, dreifbýli Norðurþings, Þingeyjarsveit, Djúpavogshreppur, Mýrdalshreppur, uppsveitir Árnassýsu, Sandgerðisbær, Garður og Vogar skera sig úr þar sem mikill meirihluti sækir hársnyrtingu utan svæðis. Í flestum landshlutum er líka mikill meirihluti, á bilinu 75-95% þjónustusóknar, sem sækir þjónustu innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að mestu tiltæk innan svæðisins.

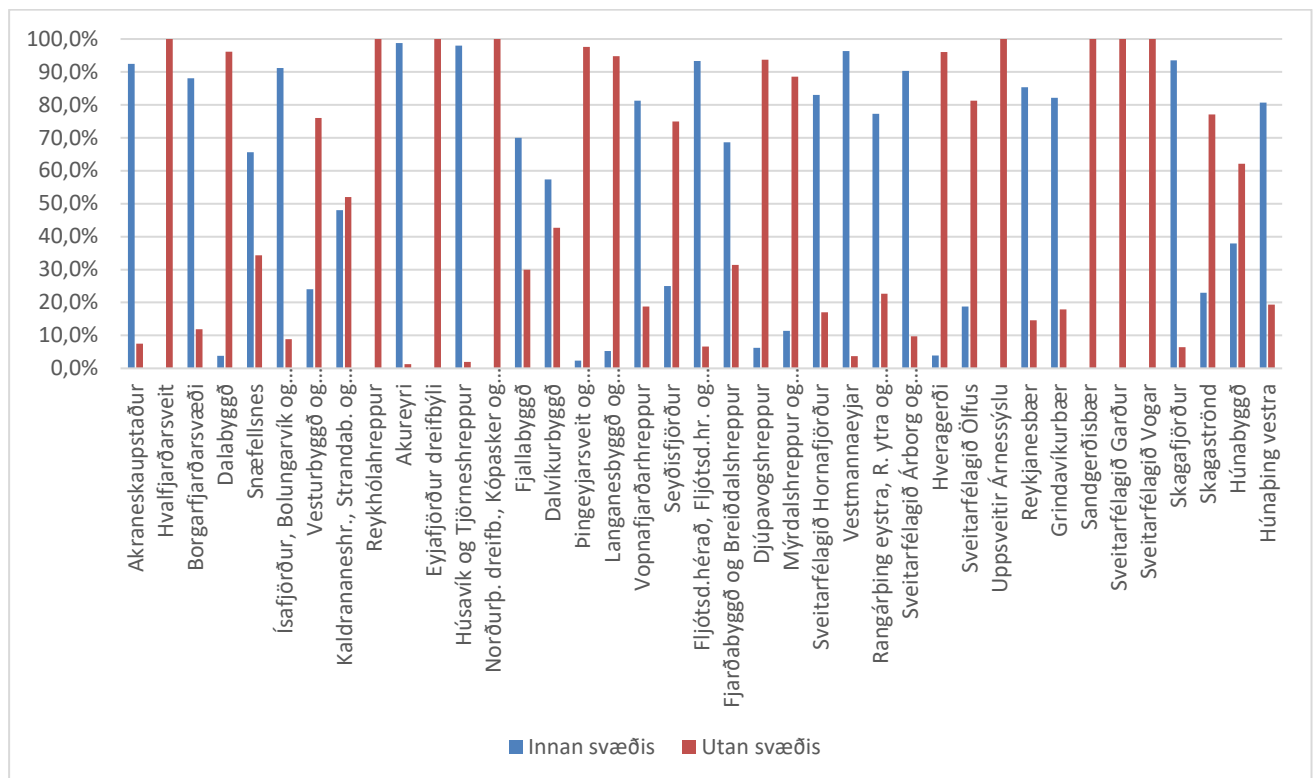
Tafla 77. Hársnyrting: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall
		þjónustusóknar	leiðrétt		
Reykjavík	660	0,1062	-	122.052	-
Reykjanesbær	-1,333	0,0825	0,0923	17.278	0,0788
Selfoss	-1,023	0,1125	0,1259	7.506	0,0342
Egilsstaðir	-2,030	0,0412	0,0460	2.448	0,0112
Akureyri	-0,583	0,1747	0,1955	18.389	0,0839
Húsavík	-2,585	0,0236	0,0264	2.302	0,0105
Ísafjörður	-1,919	0,0459	0,0514	2.577	0,0118
Akranes	-1,473	0,0718	0,0803	7.174	0,0327
Borgarnes	-2,390	0,0287	0,0321	1.969	0,0090
Utan kjarna	0,000	0,3130	0,3502	159.627	0,7280

Niðurstöðurnar benda til þess að landshlutakjarnarnir nema Reykjanesbær hafi sterkt aðdráttarafli í hársnyrtingu, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 2,33-4,36. Reykjanesbær er þó lítillega yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall 1,17, og þjónustusókn utan landshlutakjarna er undir væntu hlutfalli, 0,48, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.6 Fjármála- og lögfræðipjónusta

7.6.1 Tryggingafélag



Mynd 29. Tryggingafélag: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir tryggingafélög eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði mjög hátt eða mjög lágt. Akranes, Borgarfjarðarsveit, Ísafjörður, Akureyri, Fjallabyggð, Dalvík, Vopnafjörður, Fljótshérað, Hornafjörður, Vestmannaeyjar, Rangárþing, Árborg, Reykjanesbær, Grindavík, Skagafjörður og Húnaþing vestra eru með mjög hátt hlutfall svarenda sem sækja þjónustu tryggingarfélaga innan svæðis.

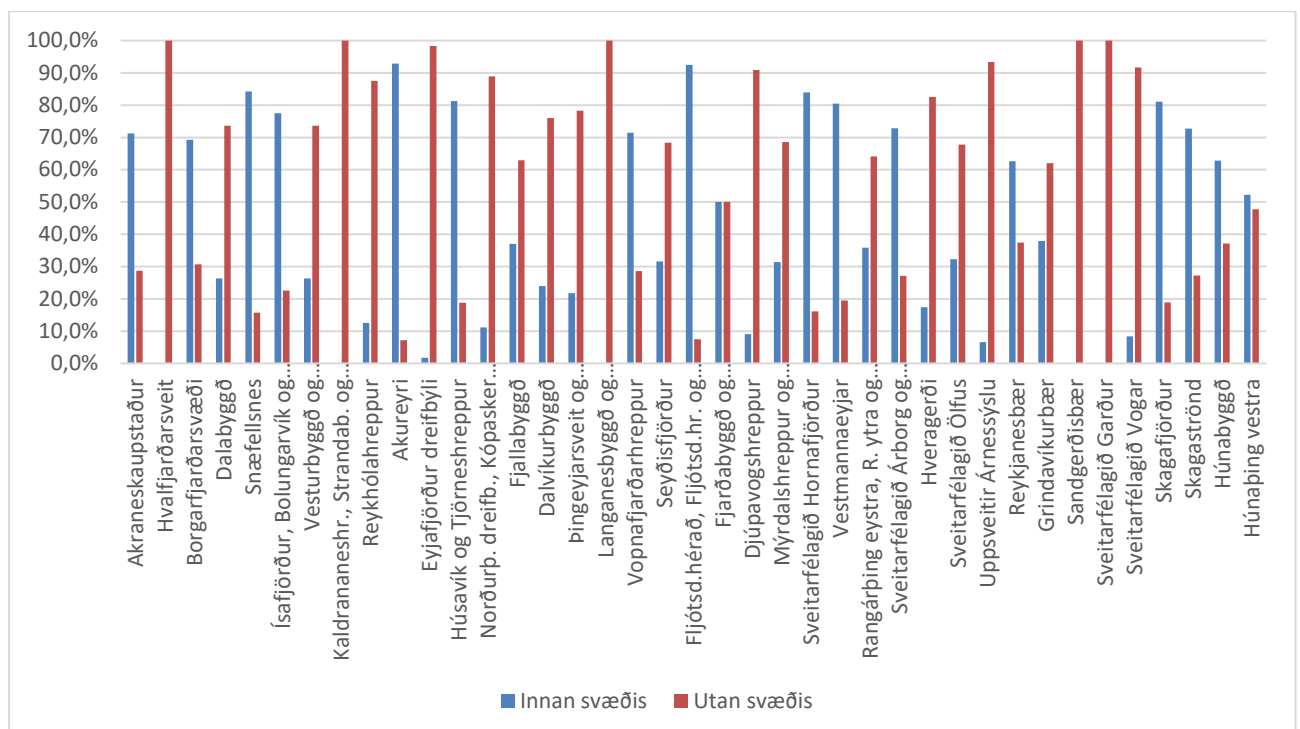
Í flestum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar ca. 80-95% innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé þar að mestu tiltæk innan svæðisins.

Tafla 78. Tryggingafélag: Aðdráttarafli landshlutakjarna - - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
		þjónustusóknar	leiðrétt			
Reykjavík	442	0,0976	-	122.052	-	
Reykjanesbær	-0,744	442	0,0977	0,1082	17.278	0,0788
Selfoss	-0,441	598	0,1322	0,1465	7.506	0,0342
Egilsstaðir	-1,318	249	0,0550	0,0609	2.448	0,0112
Akureyri	-0,050	85	0,1955	0,2166	18.389	0,0839
Húsavík	-1,785	156	0,3450	0,0382	2.302	0,0105
Ísafjörður	-1,151	294	0,6500	0,0720	2.577	0,0118
Akranes	-0,958	357	0,0788	0,0873	7.174	0,0327
Borgarnes	-1,676	174	0,0385	0,0426	1.969	0,0090
Utan kjarna	0,000	929	0,2054	0,2276	159.627	0,7280

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir, Ísafjörður og Borgarnes hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu tryggingarféлага, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,28-6,1. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir yfir væntu hlutfalli og flestir vel það, M/V hlutfall annara kjarna er á bilinu 1,37-3,64 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,31, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

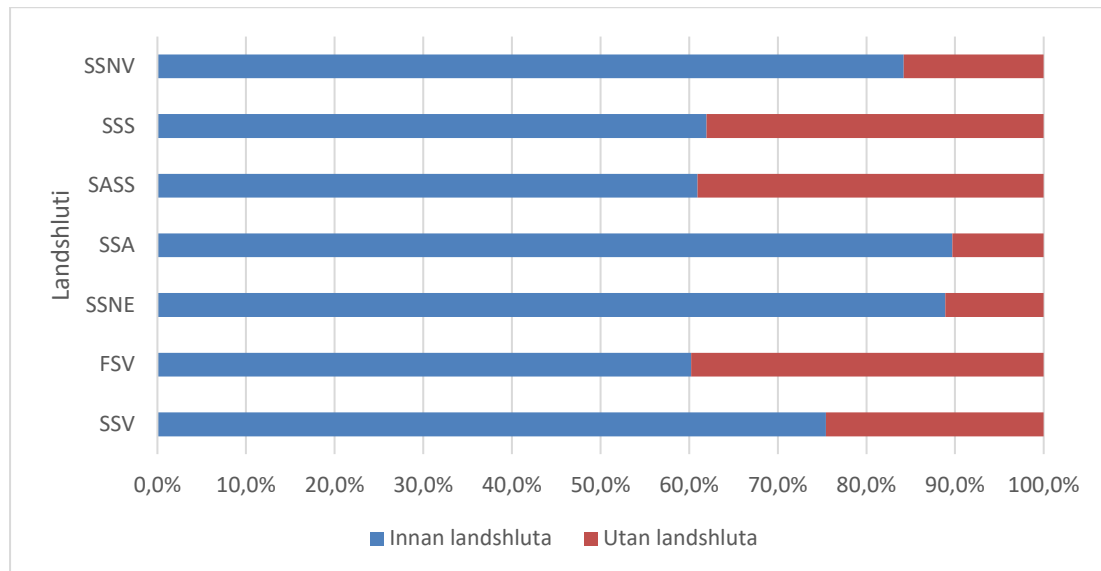
7.6.2 Bókhald og endurskoðun



Mynd 30. Bókhald og endurskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir bókhald og endurskoðun eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem

sækja þjónustu út fyrir svæði mjög hátt eða mjög lágt. Akranes, Borgarfjarðarsveit, Snæfellsnes, Ísafjörður, Akureyri, Húsavík, Vopnafjörður, Fljótshlí, Hornafjörður, Vestmannaeyjar, Árborg, Reykjanesbær, Skagafjörður, Húnabyggð og Húnaþing vestra eru með mjög hátt hlutfall svarenda sem sækja bókhalds- og endurskoðunarþjónustu innan svæðis.



Mynd 31. Bókhald og endurskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna bókhalds og endurskoðunar eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé frekar breytileg milli landshluta. Í öllum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé að mestu tiltæk innan svæðisins. Þó má sjá að þessu er nokkurn veginn þrískipt, á Suðurnesjum, Suðurlandi og Vestfjörðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustuna innan landshlutans um 60%, á Vesturlandi er hlutfallið í kringum 75% og á Norðurlandi vestra og eystra og Austurlandi er það í kringum 90%.

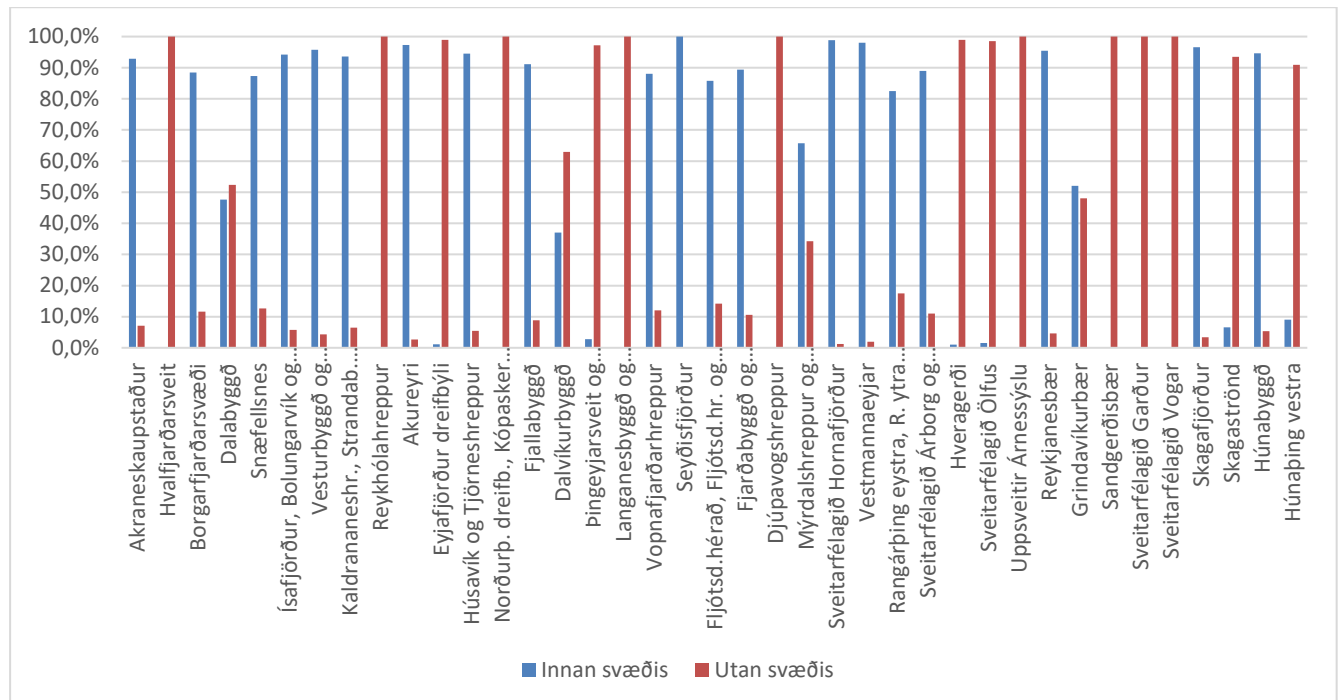
Tafla 79. Bókhald og endurskoðun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Mælt hlutfall - íbúafjöldi 2018	Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	395	0,2065	-	122.052	-	-	
Reykjanesbær	-1,334	118	0,0617	0,0778	17.278	0,0788	0,987
Selfoss	-0,619	241	0,1261	0,1590	7.506	0,0342	4,649
Egilsstaðir	-1,007	164	0,0856	0,1079	2.448	0,0112	9,634
Akureyri	-0,510	269	0,1408	0,1774	18.389	0,0839	2,114
Húsavík	-2,574	34	0,0178	0,0225	2.302	0,0105	2,143
Ísafjörður	-1,866	69	0,3630	0,0457	2.577	0,0118	3,873
Akranes	-1,697	82	0,0430	0,0541	7.174	0,0327	1,654
Borgarnes	-1,587	92	0,0479	0,0604	1.969	0,0090	6,711
Utan kjarna	0,000	448	0,2343	0,2953	159.627	0,7280	0,406

Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir og Borgarnes hafi sterkt aðdráttarafli í bókhaldi og endurskoðun, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,65-9,63. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir nema Reykjanesbær með M/V hlutfall 0,99, yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall á bilinu 1,65-3,87 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,41, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.7 Opinber þjónusta

7.7.1 Sýslumaður og tryggingastofnun



Mynd 32. Sýslumaður og tryggingastofnun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir sýslumann og tryggingarstofnun eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum, 22 af 39, er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði lágt, sem bendir til þess að þjónustan sé að mestu leyti til staðar innan hvers heimasvæðis. Í öllum landshlutum er afgerandi meirihluti þjónustusóknar innan eigin landshluta, á bilinu 85-95% sem gefur til kynna að þjónustan sé tiltæk innan allra landshluta. Þó sker Suðurland sig eilítið sig frá þessu mynstri með lægra hlutfalli sem sækja þjónustuna innan síns landsvæðis, 85%, á meðan í öðrum landshlutum er hlutfallið um 95%.

Tafla 80. Sýslumaður og tryggingastofnun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	167	0,0450	-	122.052	-		
Reykjanesbær	-0,935	407	0,1095	0,1147	17.278	0,0788	1,456
Selfoss	-0,653	541	0,1453	0,1522	7.506	0,0342	4,450
Egilsstaðir	-1,898	155	0,0418	0,0438	2.448	0,0112	3,911
Akureyri	-0,417	684	0,1839	0,1926	18.389	0,0839	2,296
Húsavík	-2,108	126	0,0339	0,0355	2.302	0,0105	3,381
Ísafjörður	-1,654	199	0,0534	0,0559	2.577	0,0118	4,737
Akranes	-1,385	260	0,0699	0,0732	7.174	0,0327	2,239
Borgarnes	-1,994	141	0,0380	0,0398	1.969	0,0090	4,422
Utan kjarna	0,000	1.038	0,2791	0,2923	159.627	0,7280	0,402

Niðurstöðurnar benda til þess að landshlutakjarnarnir nema Reykjanesbær hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu sýslumanns og tryggingastofnunar, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 2,24-4,74. Reykjanesbær er þó lítilega yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall 1,46, og þjónustusókn utan landshlutakjarna er undir væntu hlutfalli, 0,40, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.7.2 Pósthús

Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði mjög lágt, næstum hverfandi, sem bendir til þess að þjónustan sé að mestu leyti til staðar innan hvers heimasvæðis. Hvalfjarðarsveit, Reykhólahreppur, dreifbýli Eyjafjarðar, uppsveitir Árnassýslu, Sandgerðisbær, Garður og Vogar skera sig úr þar sem mun fleiri sækja pósthús innan svæðis.

Í öllum landshlutum er nærri því öll þjónustusókn vegna pósthúsa innan eigin landshluta, á bilinu 85- næstum 100% sem gefur til kynna að þjónustan sé tiltæk innan hvers landsvæðis. Þó má sjá að Suðurland sker sig aðeins frá þessu mynstri með lægra hlutfalli þjónustusóknar innan landshlutans, um 85%, meðan á öðrum landshlutum er hlutfallið >95%..

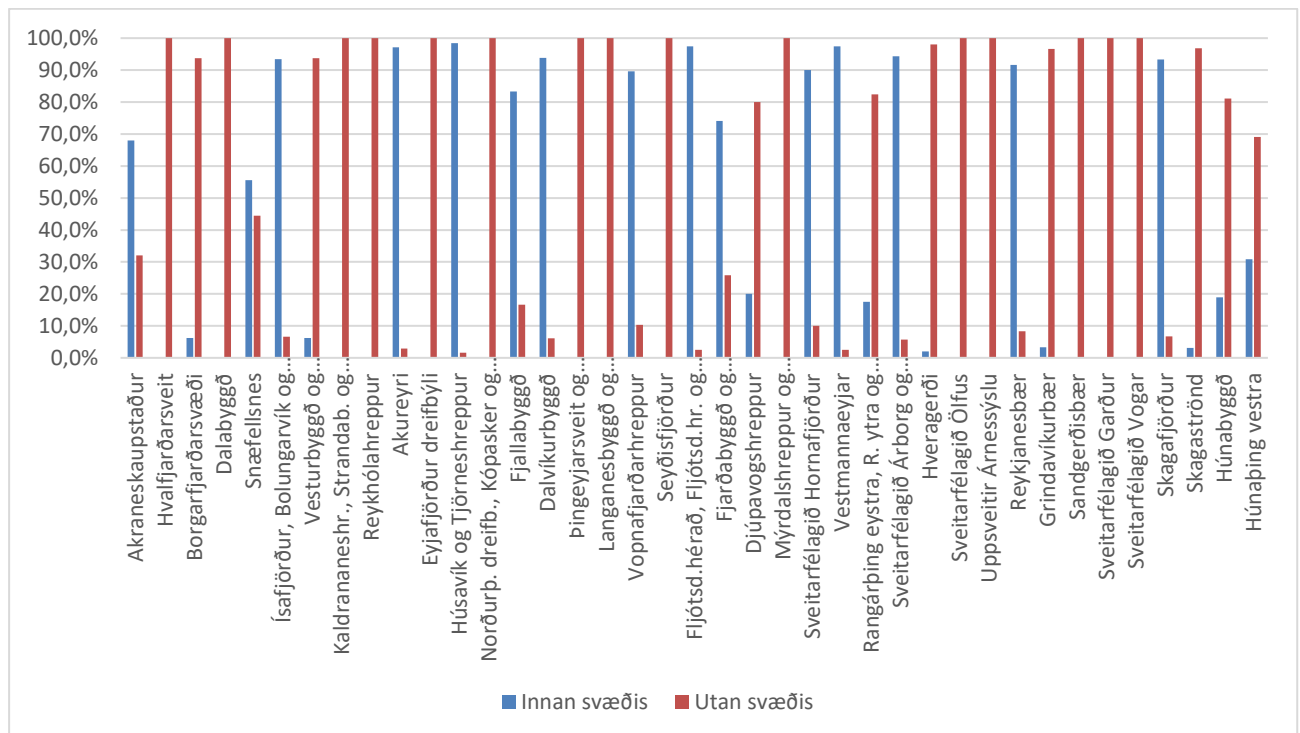
Tafla 81. Pósthús: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	155	0,0227	-	122.052	-		
Reykjanesbær	-1,315	687	0,1007	0,1030	17.278	0,0788	1,307
Selfoss	-1,279	712	0,1044	0,1068	7.506	0,0342	3,123
Egilsstaðir	-2,108	310	0,0455	0,0466	2.448	0,0112	4,161
Akureyri	-0,814	1.133	0,1662	0,1700	18.389	0,0839	2,026
Húsavík	-2,699	172	0,0252	0,0258	2.302	0,0105	2,457
Ísafjörður	-1,977	354	0,0519	0,0531	2.577	0,0118	4,500
Akranes	-1,661	486	0,0713	0,0729	7.174	0,0327	2,229
Borgarnes	-2,307	255	0,0374	0,0382	1.969	0,0090	4,244
Utan kjarna	0,000	2.557	0,3749	0,3836	159.627	0,7280	0,527

Niðurstöðurnar benda til þess að Egilsstaðir, Borgarnes og Ísafjörður hafi sérstaklega sterkt aðdráttarafli vegna pósthúss, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,16-4,24. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir með M/V hlutfall 0,527, yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall á bilinu 1,31-3,12 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,53, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

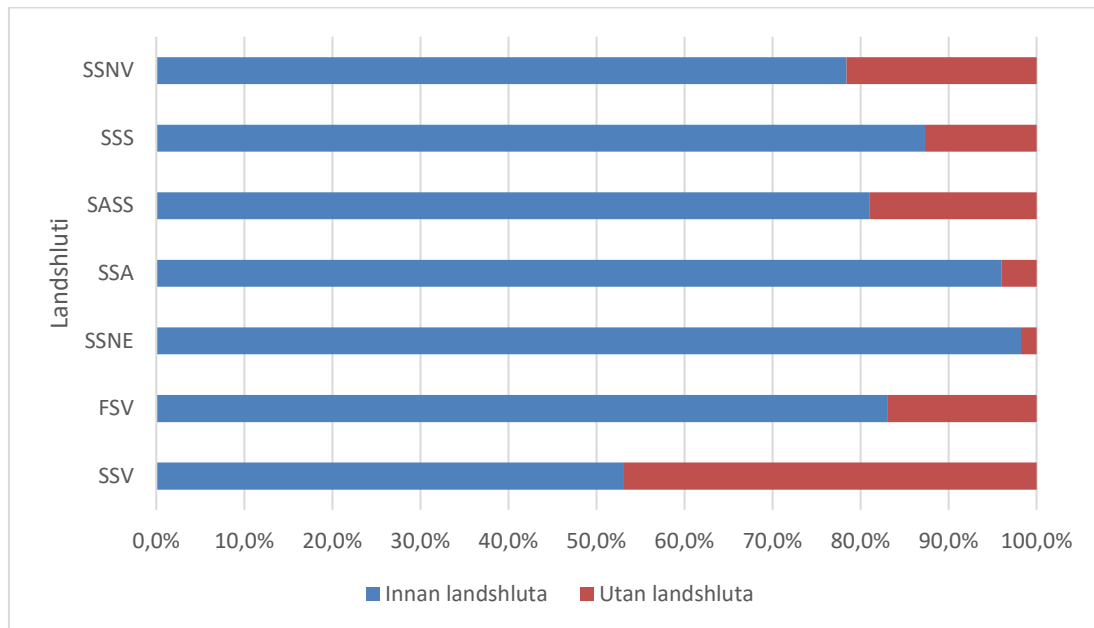
7.8 Þjónusta við hús, bíl og fleira

7.8.1 Fatahreinsun



Mynd 33. Fatahreinsun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir fatahreinsun eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði hátt, sem bendir til þess að þjónustan sé að mestu leyti sótt utan hvers heimasvæðis. Akranes, Ísafjörður, Akureyri, Húsavík, Fjallabyggð, Dalvík, Vopnafjörður, Fljótsdalshérað, Fjarðabyggð, Hornafjörður, Vestmannaeyjabær, Árborg, Reykjanesbær og Skagafjörður skera sig úr þar sem mun fleiri sækja fatahreinsun innan svæðis.



Mynd 34. Fatahreinsun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

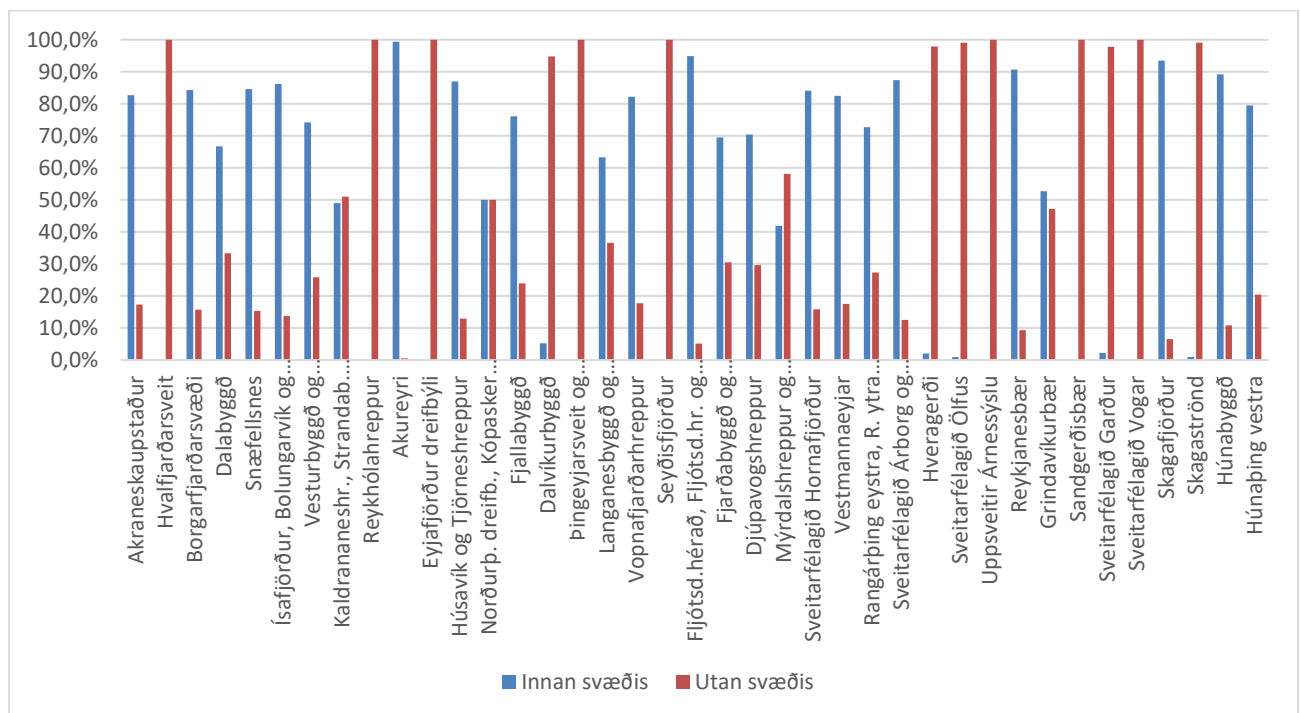
Hér sést þjónustusókn vegna fatahreinsunar eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé mjög breytilegt milli landshluta. Í öllum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar, frá ca. 55% til meira en 95%, innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé tiltæk innan hvers landsvæðis. Vesturland veldur megnið af þessari dreifingu, en þar er hlutfall í kringum 55%.

Tafla 82. Fathreinsun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall	
		þjónustusóknar	leiðrétt			
Reykjavík	256	0,1086	-	122.052	-	
Reykjanesbær	-0,418	297	0,1257	0,1410	17.278	0,0788
Selfoss	-0,171	379	0,1608	0,1804	7.506	0,0342
Egilsstaðir	-1,097	150	0,0638	0,0715	2.448	0,0112
Akureyri	0,072	484	0,2050	0,2300	18.389	0,0839
Húsavík	-1,775	76	0,0324	0,0363	2.302	0,0105
Ísafjörður	-0,890	185	0,0784	0,0879	2.577	0,0118
Akranes	-1,739	79	0,0335	0,0376	7.174	0,0327
Borgarnes	-5,271	2	0,0010	0,0011	1.969	0,0090
Utan kjarna	0,000	450	0,1908	0,2141	159.627	0,7280

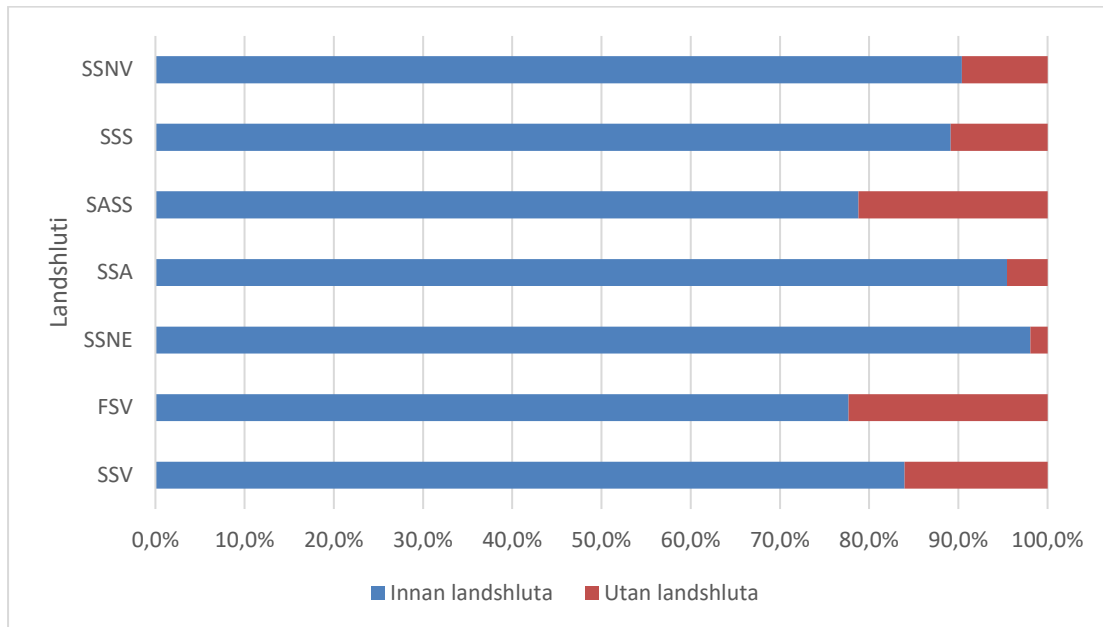
Niðurstöðurnar benda til þess að Selfoss, Egilsstaðir og Ísafjörður hafi sérstaklega sterkt aðdráttarafli vegna fatahreinsunar, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 4,16-4,24. Í raun eru allir landshlutakjarnarnir með M/V hlutfall 0,527, yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall á bilinu 1,31-3,12 og þjónustusókn utan þeirra kjarna er undir væntu hlutfalli, 0,53, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.8.2 Bílaskoðun



Mynd 35. Bílaskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir bílaskoðun eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði mjög hátt eða mjög lágt, og fá svæði sýna jöfn eða nærri því jöfn hlutföll.



Mynd 36. Bílaskoðun: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna bílaskoðunar eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að einhver breytileiki sé í þjónustusókn milli landshluta. Í öllum landshlutum er meirihluti þjónustusóknar, ca. 75-95%, innan eigin landshluta, sem gefur til kynna að þjónustan sé tiltæk innan hvers landshluta.

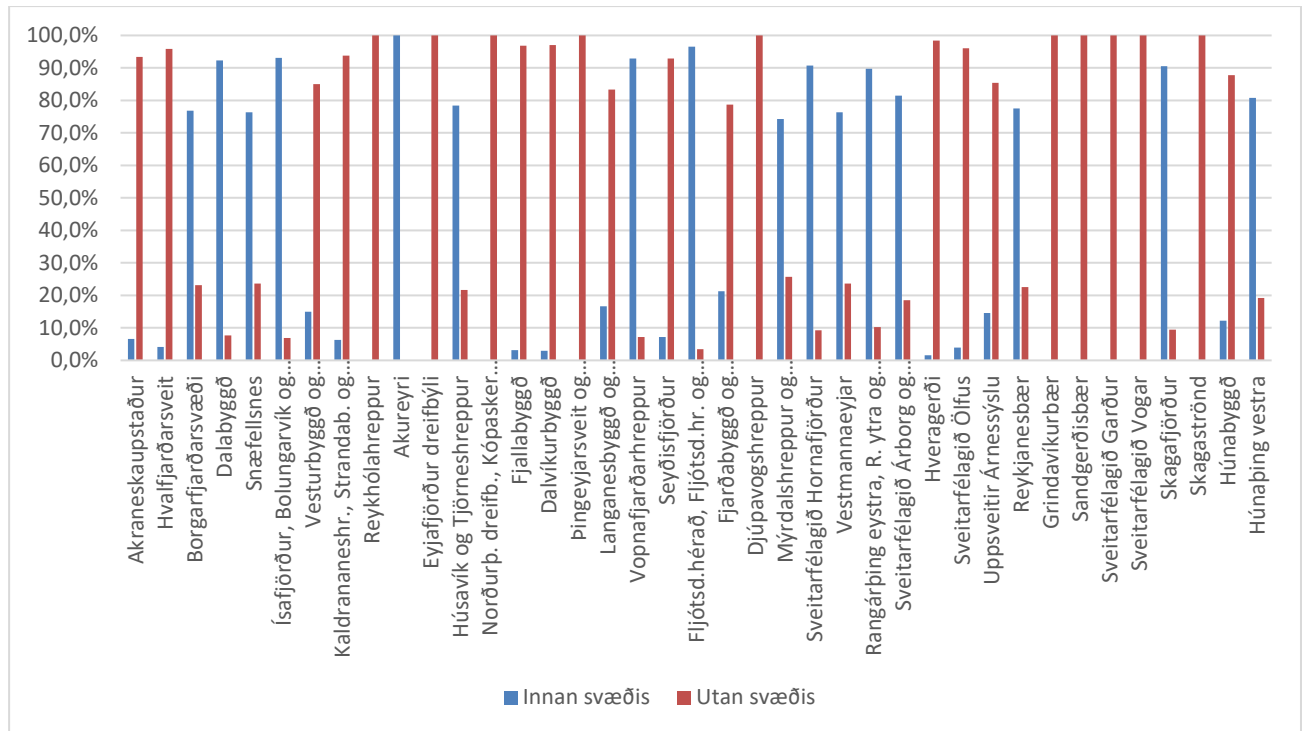
Tafla 83. Bílaskoðun: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	530	0,0911	-	122.052	-		
Reykjanesbær	-0,947	560	0,0964	0,1060	17.278	0,0788	1,345
Selfoss	-0,562	823	0,1416	0,1558	7.506	0,0342	4,556
Egilsstaðir	-1,634	282	0,0484	0,0533	2.448	0,0112	4,759
Akureyri	-0,201	1.181	0,2031	0,2234	18.389	0,0839	2,663
Húsavík	-2,322	142	0,0244	0,0268	2.302	0,0105	2,552
Ísafjörður	-1,509	319	0,0549	0,0604	2.577	0,0118	5,119
Akranes	-1,503	321	0,0552	0,0608	7.174	0,0327	1,859
Borgarnes	-1,916	212	0,0365	0,0402	1.969	0,0090	4,467
Utan kjarna	0,000	1.444	0,2483	0,2732	159.627	0,7280	0,375

Niðurstöðurnar benda til þess að landshlutakjarnarnir fyrir utan Reykjanesbæ og Akranes hafi sterkt aðdráttarafli í bílaskoðun, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 2,55-5,12. Reykjanesbær og Akranesbær er þó lítilega yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall 1,35 og 1,86, og þjónustusókn

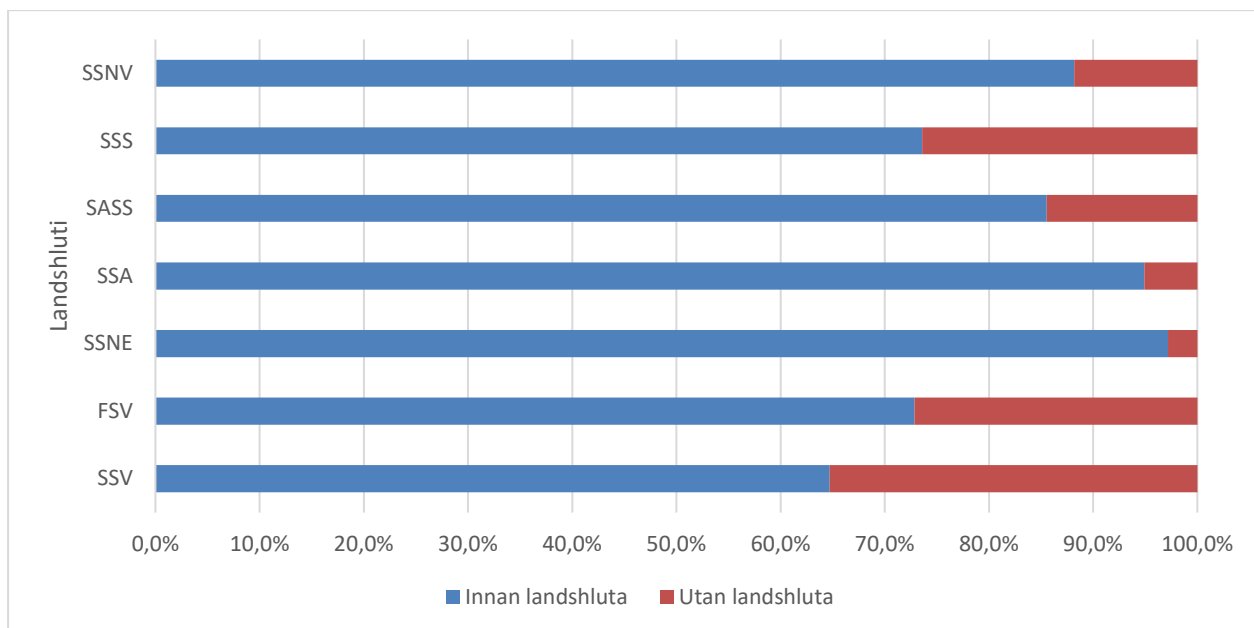
utan landshlutakjarna er undir væntu hlutfalli, 0,38, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafl umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

7.8.3 Dýraspítali og dýralæknir



Mynd 37. Dýraspítali og dýralæknir: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan svæðis

Hér má sjá dreifingu á þjónustusókn eftir sveitarfélögum fyrir dýraspítala og dýralækna eftir því hvort þjónustan er sótt innan eða utan svæðis. Á flestum svæðum er hlutfall þeirra sem sækja þjónustu út fyrir svæði mjög hátt, sem bendir til þess að þjónustan sé mestu leyti sótt utan heimasvæðis. Borgarnes, Dalabyggð, Snæfellsnes, Ísafjörður, Akureyri, Húsavík, Vopnafjörður, Fljótshérað, Vík í Mýrdal, Höfn í Hornafirði, Vestmannaeyjar, Rangárþing, Árborg, Reykjanesbær, Skagafjörður og Húnaþing vestra skera sig úr þar sem meirihluti sækir þjónustu dýraspítala og dýralækna innan svæðis.



Mynd 38. Dýraspítali og dýralæknir: Hlutfall þjónustusóknar innan og utan landshluta

Hér sést þjónustusókn vegna þjónustu dýraspítala og dýralækna eftir landshlutum út frá því hvort þjónustan er sótt innan eða utan landshluta. Myndin bendir til þess að mynstur þjónustusóknar sé frekar einsleit milli landshluta. Þjónustusóknar í þessum málaflokki er að meirihluta til innan eigin landshluta, á bilinu 65-95% .

Tafla 84. Dýraspítali og dýralæknir: Aðdráttarafli landshlutakjarna - Mælt/vænt-hlutfall

Kjarni	Fjöldi svara	Mælt hlutfall		Vænt hlutfall	M/V hlutfall		
		þjónustusóknar	leiðrétt				
Reykjavík	253	0,1234	-	122.052	-		
Reykjanesbær	-1,026	171	0,0834	0,0951	17.278	0,0788	1,207
Selfoss	-0,381	326	0,1589	0,1813	7.506	0,0342	5,301
Egilsstaðir	-1,051	167	0,0813	0,0927	2.448	0,0112	8,277
Akureyri	-0,173	401	0,1957	0,2232	18.389	0,0839	2,660
Húsavík	-2,366	45	0,0219	0,0249	2.302	0,0105	2,371
Ísafjörður	-1,669	90	0,0438	0,0500	2.577	0,0118	4,237
Akranes	-4,033	8	0,0041	0,0047	7.174	0,0327	0,144
Borgarnes	-1,442	113	0,0550	0,0627	1.969	0,0090	6,967
Utan kjarna	0,000	477	0,2325	0,2653	159.627	0,7280	0,364

Niðurstöðurnar benda til þess að landshlutakjarnarnir nema Reykjanesbær og Akranes hafi sterkt aðdráttarafli í þjónustu dýraspítala og dýralækna, þar sem M/V hlutfallið er á bilinu 2,23-8,28. Reykjanesbær er lítilega yfir væntu hlutfalli, M/V hlutfall 1,21 en Akranes er mjög langt undir væntu hlutfalli, M/V 0,144 og þjónustusókn utan landshlutakjarna er undir væntu hlutfalli, 0,36, sem bendir til þess að landshlutakjarnarnir hafi allir eitthvað aðdráttarafli umfram það sem íbúafjöldi þeirra segir til um.

8 Umræða

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að þrátt fyrir að sveitarfélög landsins gegni öll sama lagalega hlutverki, genga þau mismunandi hlutverki sem þjónustuveitendur, sem þátttakendur í samstarfi og sem áfangastaður íbúa í leit að þjónustu. Rannsóknarspurning ritgerðarinnar var hvort breytileiki í umfangi og fyrirkomulagi þjónustu sem er í boði, þjónustusókn íbúa og samstarfi sveitarfélaga til kynna að til staðar séu mismunandi svæðisbundin hlutverk sveitarfélaga. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að svo sé, þó mynstrið sé ekki einsleitt. Niðurstöðurnar benda til þess að ákveðin sveitarfélög, sérstaklega þau sem innihalda landshlutakjarna, gegni hlutverki sem nær út fyrir eigin stjórnsýslulega afmörkum.

Spurningin sem þessari ritgerð er ætlað að svara er hvort breytileiki í umfangi og fyrirkomulag þjónustu sem er í boði hjá sveitarfélögum, samstarf þeirra og þjónustusókn íbúa gefi til kynna að til staðar séu mismunandi svæðisbundin hlutverk sveitarfélaga. Þeirri spurningu er nú hægt að svara játandi

Þegar litið er til fjármála sveitarfélaga kemur í ljós að svæðisbundið hlutverk birtist þar með ójöfnum hætti. Í sumum málaflokkum virðast sveitarfélög sem innihalda stærri kjarna verja meiri fjármunum eða stærra hlutfalli útgjalda til ákveðinna verkefna en önnur sveitarfélög, en eðli málsins samkvæmt getur það ekki verið satt um alla málaflokka samtímis. Auknu útgjöldin koma einkum fram í málaflokkum þar sem þjónusta er sérhæfðari eða hefur breytilegt umfang eins og t.d. þjónusta við fatlað fólk. Tengsl kostnaðar á íbúa við íbúafjölda eru í flestum málaflokkum veik og neikvæð, nema þegar kemur að félagsþjónustu, og því má ætla að aðrir þættir en stærð séu þar að baki. Fjármálin ein og sér duga því ekki til að skilgreina svæðisbundið hlutverk, en þau geta stutt aðrar vísbendingar um slíkt hlutverk.

Greiningin á samstarfi sveitarfélaga gefur sterkari vísbendingar um ólíka stöðu sveitarfélaga innan síns svæðis. Þar kemur fram að í samstarfi gegna tiltekin sveitarfélög leiðandi eða miðlægu hlutverki eða þá sinni víðtækri þjónustu fyrir önnur sveitarfélög á sínu svæði. Þetta á einkum við um sveitarfélög sem hafa meira stjórnsýslulegt bolmagn, stærri byggðakjarna eða sterkari stöðu sem miðstöð þjónustu. Þessu eru þó heldur ekki jafn skipt. Sum stærstu sveitarfélögin gegna aðallega stoðþjónustu fyrir sín svæði, eins og í tilfalli félagsþjónustu í Eyjafirði, á meðan á svæðum þar sem sveitarfélögin eru nær hvort öðru í

stærð er leiðandi hlutverk landshlutakjarna í samstarfi skilgreint sérstaklega, eins og í tilfelli félagsþjónustu á Norðurlandi vestra.

Sterkustu vísbendingarnar um svæðisbundið hlutverk koma fram í þjónustusókn íbúa. Þar sýna gögnin að íbúar sækja margvíslega þjónustu ekki eingöngu innan eigin sveitarfélags, heldur til landshlutakjarna umfram aðra áfangastaði. Þetta á einkum við um sérhæfðari þjónustu, ýmsa verslun, menningu, afþreyingu og hluta opinberrar þjónustu. Aðdráttaraflið er missterkt eftir þjónustubáttum. Þjónustusóknin dregur þannig fram raunveruleg áhrifasvæði sem virðast í mörgum tilvikum skýrari en hin formlega stjórnsýslulega skipting landsins. Í því felst ein helsta niðurstaða rannsóknarinnar: að hegðun íbúa eins og hún birtist í þjónustusókn varpar mjög skýru ljósi á það hvaða byggðakjarnar gegna svæðisbundnu hlutverki umfram aðra.

Í niðurstöðunum má sjá að birtingarmynd þessa hlutverks er þó ekki það sama í öllum landshlutum og að ekki heldur virðist vera fullt samræmi milli þátta í rannsókninni hvaða hlutverki sveitarfélög gegna. Í sumum tilfellum koma hlutverk fram í útgjaldamynstri sveitarfélaga, í öðrum í leiðandi stöðu þeirra í samstarfi og í enn öðrum í því hvert íbúar sækja þjónustu. Þetta þrennt getur farið saman en þarf ekki að gera það. Þótt hlutverk sveitarfélaga fylgi ekki einföldum ramma benda niðurstöðurnar samt sem áður til þess að því sé tvískipt, í almennt lagalegt hlutverk gagnvart eigin íbúum og svæðisbundið hlutverk gagnvart stærra áhrifasvæði.

Helsta framlag rannsóknarinnar felst í því að varpa ljósi á að sveitarfélög á Íslandi gegna bæði almennu og svæðisbundnu hlutverki og að það síðarnefnda birtist með mismunandi hætti eftir stærð, stöðu og staðsetningu byggðakjarna. Niðurstöðurnar gefa til kynna að gagnlegt sé að gera skýrari greinarmun á þessum tveimur víddum í umræðu um sveitarfélagaskipan, samstarf og byggðastefnu og að ef til vill sé nauðsynlegt að taka tillit til þessa ólíka hlutverka. Slík nálgun gæti nýst við áframhaldandi stefnumótun um landshluta, þjónustuskipan, samstarfsverkefni og hlutverk stærri byggðakjarna í íslensku stjórnkerfi.

Rannsóknin er þó ákveðnum takmörkunum háð, sem gefur tilefni til frekari skoðunar og rannsókna. Gögnin, þar sem þau eru ólíks eðlis og ná yfir mismunandi tímabil, veita því fyrst og fremst innsýn í mynstur og tengsl og duga ekki til að slá hlutverki allra sveitarfélaga innan svæða. Samstarfsyfirlitið byggir að hluta á samantekt höfundar, þótt það hafi verið sent sveitarfélögum til yfirferðar og staðfestingar, og þjónustukannanir ná ekki til alls landsins með

fullkomlega sambærilegum hætti. Í framhaldinu væri áhugavert að skoða betur þjónustusókn og þjónustuveitingu innan einstaka landshluta til viðbótar við þá almennu skoðun sem má finna hér.

Upprunalega rannsóknaráætlun þessarar rannsóknar gerði ráð fyrir eigindlegum hluta þar sem reynt væri að nálgast breytileg viðhorf sveitarfélaga til síns eigin hlutverks. Slík rannsókn er ómissandi ef ætlunin er að slá föstu að mismunandi hlutverk sveitarfélaga sé raunveruleg undirstaða stefnumótunar og ákvörðunartöku sveitarfélaga en ekki einungis eitthvað sem birtist í tölum um fjármál og þjónustu.

9 Lokaorð

Rannsókn þessi lagði til grundvallar að sveitarfélög á Íslandi gegni ekki aðeins almennu, lögbundnu hlutverki gagnvart eigin íbúum, einnig svæðisbundnu hlutverki innan síns svæðis og síns landshlut. Markmið ritgerðarinnar var að kanna hvort slíkt hlutverk mætti greina í þjónustu, samstarfi og þjónustusókn og hvernig það færi saman við gildandi landshlutaskiptingu. Niðurstöðurnar benda til þess að sveitarfélög gegni ekki einsleitu hlutverki og að greina megi vísbendingar um mismunandi svæðisbundið hlutverk þeirra, sérstaklega þeirra sem innihalda landshlutakjarna.

Sú mynd birtist með skýrustum hætti í þjónustusókn íbúa og í samstarfi sveitarfélaga, en og að nokkru leyti í fjármálum þeirra. Þjónustusóknin bendir til þess að ákveðnir kjarnar gegni raunverulegu hlutverki þjónustumiðstöðvar umfram aðra, og samstarfsgreiningin sýnir að sum sveitarfélög taka oftari leiðandi hlutverk eða sinni stoðþjónustu. Fjármálin draga upp flóknari mynd, en gefa þó vísbendingar um að sum sveitarfélög beri meiri kostnað og sinni sérhæfðari verkefnum en önnur. Niðurstöðurnar benda jafnframt til þess að formleg landshlutaskipting fari ekki alltaf saman við raunveruleg þjónustu- og áhrifasvæði.

Helsta framlag ritgerðarinnar felst því í að varpa ljósi á mikilvægan greinarmun milli almenns hlutverks sveitarfélaga og svæðisbundins hlutverks þeirra. Sá greinarmunur skiptir máli fyrir skilning á stöðu sveitarstjórnarmála. Rannsóknin bendir til þess að ekki sé nægilegt að líta á sveitarfélög einvörðungu sem sjálfstæðar stjórnsýslueiningar með sambærilegar skyldur, heldur þurfi einnig að skoða stöðu þeirra í samhengi við samstarfs-, þjónustu- og áhrifasvæða. Slík nálgun getur nýst við áframhaldandi stefnumótun um sveitarfélög, landshluta og hlutverk stærri byggðakjarna.

Heimildaskrá

Bjarnason, Thoroddur, Aileen Stockdale, Ian Shuttleworth, Marco Eimermann, og Mark

Shucksmith. "At the Intersection of Urbanisation and Counterurbanisation in Rural Space: Microubanisation in Northern Iceland." *Journal of Rural Studies* 87 (2021): 404–414.

Brown, David L., John B. Cromartie, og Laszlo J. Kulcsar. "Micropolitan Areas and the Measurement of American Urbanization." *Population Research and Policy Review* 23 (2004): 399–418. <https://doi.org/10.1023/B:POPU.0000040044.72272.16>

Byggðasamlag Vestfjarða um málefni fatlaðs fólks. "Slit á Byggðasamlagi Vestfjarða um málefni fatlaðs fólks." Bréf til Ísafjarðarbæjar, 27. mars 2026. Fundargátt Ísafjarðarbæjar. <https://fundargatt.isafjordur.is/meetingsearch/displaydocument.aspx?itemid=ogUWCA1YL0ef8VuOaXnqVw&meetingid=47S5CbmJAKafnitbYLLI7A1&filename=BsVestSlit260327brflsafjordur.pdf&cc=Document>

Byggðastofnun. *Breyttar áherslur í byggðamálum: Stefnunótandi byggðaaætlun 1994–1997*. Reykjavík: Byggðastofnun, júlí 1993.. https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Breyttar_aherslur_i_byggdamalum.pdf

Byggðastofnun. *Byggðarlög í sókn og vörn: Svæðisbundin greining á styrk, veikleika, ógnunum og tækifærum byggðarlaga á Íslandi. 2. Landshlutakjarnar. Sauðárkrókur*: Byggðastofnun, 2001. https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/byggdalog_i_sokn_og_vorn.pdf

Byggðastofnun. *Miðfirðir Austurlands: Neskaupstaður, Eskifjörður og Reyðarfjörður: Svæðisbundin byggðaaætlun 1996–1999: Ástand og horfur í þróun byggðar: Aðgerðir ríkisvalds og sveitarstjórnar: Atvinnuþróunarstarf*. Reykjavík: Byggðastofnun, 1997. https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Svaedisbundin_Byggdaaetlun_Midfirdir_Austurlands.pdf

Byggðastofnun. *Stefnunótandi byggðaaætlun 1998–2002: Forsendur*. Byggðastofnun, Apríl 1998. https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/forsenda_byggdaaetlunar9802.pdf

Byggðastofnun. *Suðausturland: Svæðisbundin byggðaaætlun 1998–2001*. Byggðastofnun, febrúar 1998. <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Sudaust.pdf>

- Byggðastofnun. *Vestur-Húnavatnssýsla: Svæðisbundin byggðaaætlun*. Byggðastofnun, febrúar 1998. <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/VHunav98.pdf>
- Byggðastofnun. *Þjónustukönnun Norðurland vestra*. Óútgefin rannsóknargögn afhent höfundi, 2016.
- Byggðastofnun. *Þjónustukönnun 2018 fyrir Suðurnes, Vesturland, Suðurland, Austurland, Vestfirði og Norðurland eystra*. Óútgefin rannsóknargögn afhent höfundi, 2018.
- Dühr, Stefanie. "Potentials for Polycentric Development in Europe: The ESPON 1.1.1 Project Report." *Planning Practice & Research* 20, nr. 2 (2005): 235–239. <https://doi.org/10.1080/02697450500414728>
- Eva Marín Hlynsdóttir. "Administrative Capacity and Long-Term Policy Making at the Icelandic Local Level." *Icelandic Review of Politics & Administration* 12, nr. 2 (2016): 237–258. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2016.12.2.3>
- Eva Marín Hlynsdóttir. "Autonomy or Integration: Historical Analysis of the Debate on the Purpose of Icelandic Local Self-Government." *Icelandic Review of Politics & Administration* 14, nr. 1 (2018): 81–100. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.4>
- Eva Marín Hlynsdóttir. "Local Administrative Capacity Based on the Presence of Expert Staff in Municipal City Halls and Inter-Municipal Cooperation Entities." *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 15, nr. 1 (2019): 1–20. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.1>
- Feiock, Richard C. "Rational Choice and Regional Governance." *Journal of Urban Affairs* 29, nr. 1 (2007): 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið, "Tekjur," Hvert fara peningarnir?, sótt 4.5.2026, <https://www.stjornarradid.is/verkefni/rekstur-og-eignir-rikisins/hvert-fara-peningarnir/tekjur/>
- Forsætisráðuneytið. *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Forsætisráðuneytið, 2011. <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/skyrslur/island2020.pdf>
- Francesco Kjellberg. "The Changing Values of Local Government." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 540, nr. 1 (1995): 40–50. <https://doi.org/10.1177/0002716295540000004>
- Gløersen, Erik. *ESPON 111: Potentials for Polycentric Development in Europe. Project Report*. Nordregio, 2005. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr1.1.1_revised-full_0.pdf

- Grétar Þór Eypórssón. “Efling íslenska sveitarstjórnarstigsins: Áherslur, hugmyndir og aðgerðir.” *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 8, nr. 2 (2012): 431–450.
<https://doi.org/10.13177/irpa.a.2012.8.2.12>
- Hagstofa Íslands. “Sveitarfélög og byggðakjarnar.” Sótt 23. mars 2024.
<https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/sveitarfelog-og-byggdakjarnar/>
- Innviðaráðuneytið. *Borgarstefna: Tillögur starfshóps um mótun borgarstefnu*.
Innviðaráðuneytið, 2024. https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengd-skjol/Borgarstefna_skyrsla2024.pdf
- Innviðaráðuneytið. *Skilgreining á opinberri grunnþjónustu*. Drög, 31. október 2023.
- Innviðaráðuneytið. *Sóknaráætlanir landshluta*. febrúar 2022.
- Jefferson, Mark. “The Law of the Primate City.” *Geographical Review* 29, nr. 2 (1939): 226–232. <https://doi.org/10.2307/209944>
- Jónína Erna Arnardóttir. *Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi: Samstarf eða vísir að þriðja stjórnsýslustigi?* MPA-ritgerð, Háskóli Íslands, 2011.
<https://skemman.is/bitstream/1946/10071/1/Lokaskjal%2014.09.%20J%C3%B3n%C3%A4rna%20Erna.pdf>
- Lee, Dong Wook, og Melissa Ziegler Rogers. “Interregional Inequality and the Dynamics of Government Spending.” *The Journal of Politics* 81, nr. 2 (2019): 487–504.
- Lewis Dijkstra, Hugo Poelman og Paolo Veneri. “The EU-OECD Definition of a Functional Urban Area.” OECD Regional Development Working Papers 2019/11 (2019).
<https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir* nr. 69/2015.
<https://www.althingi.is/lagas/153b/2015069.html>
- Michael Keating. “Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice.” Í *Theories of Urban Politics*, ritstj. David Judge, Gerry Stoker og Harold Wolman, 117–134. London: Sage Publications, 1995.
- OECD. *Functional Urban Areas: Iceland*. OECD, 2022. <https://web-archive.oecd.org/2022-09-27/571514-Iceland-fua.pdf>
- OECD. “OECD Geographical Definitions.” Sótt 20. mars 2024.
<https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-geographical-definitions.html>
- OECD. “OECD Regions and Cities Atlas.” Sótt 20. mars 2024.
<https://www.oecd.org/en/data/tools/oecd-regions-and-cities-atlas.html>

Office of Management and Budget. "2020 Standards for Delineating Core Based Statistical Areas." *Federal Register* 86, nr. 134 (16. júlí 2021).
<https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/16/2021-15159/2020-standards-for-delineating-core-based-statistical-areas>

Parks, Roger B., og Ronald J. Oakerson. "Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies." *State and Local Government Review* 32, nr. 3 (2000): 169–179.
<https://doi.org/10.1177/0160323X0003200302>

RÚV. "Tjörneshreppur segir sig úr SÍS og Eyþingi." 12. september 2019.
<https://www.ruv.is/frettir/innlent/tjorneshreppur-segir-sig-ur-sis-og-eythingi>

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið. *Svæðisbundið hlutverk Akureyrar: Skýrsla starfshóps*. Nóvember 2021. https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfshopur_skyrsla_Akureyri_svædisbundið%20hlutverk.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga. *Sundurliðun aðalsjóðs sveitarfélaga*. Excel-skjal. Sótt október 2024. https://samband-islenskra-sveitarfelaga.cdn.prismic.io/samband-islenskra-sveitarfelaga/ae9gk8BOoF08xVBI_Net_Sundurli%C3%B0un_a%C3%B0alsj%C3%B3%C3%B0s.xlsx

Samband íslenskra sveitarfélaga. *Sameining sveitarfélaga 1950–2026*. Maí 2024.
https://samband-islenskra-sveitarfelaga.cdn.prismic.io/samband-islenskra-sveitarfelaga/ZyC_Aq8jQArTz8GZ_sameiningsveitarfelaga1950-2026ma%C3%AD2024.pdf

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. "Saga SSH." Sótt [dagsetning].
<https://www.ssh.is/is/um-ssh/saga-ssh>

Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra (SSNE). *Sóknaráætlanir landshluta – áhersluverkefni: Borgarhlutverk Akureyrar*. 25. febrúar 2020.
Skipulagslög nr. 123/2010. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2010123.html>

Starfshópur samgönguráðherra um endurskoðun á starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga. *Landshlutasamtök sveitarfélaga: Starfsemi landshlutasamtaka og tillögur að framtíðarfyrrirkomulagi svæðisbundinnar samvinnu*. Júlí 2009.
https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/skyrsla/framtid_landshlutasamtaka_sveitarfelaga_-_skyrsla_19.8.09b.pdf

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

<https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>

Sveitarstjórnarlög nr. 8/1986. <https://www.althingi.is/lagas/122a/1986008.html>

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1998045.html>

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>

Tavares, António F., og Richard C. Feiock. "Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework." Erindi flutt á ráðstefnu European Consortium for Political Research, Glasgow, Scotland, 3.–6. september 2014.

"Tilskipun um sveitarstjórn á Íslandi." Í *Tíðindum um stjórnarmálefni Íslands*, 394–432.

Kaupmannahöfn: Hið íslenska bókmenntafélag, 1875.

Trausti Valsson. *Skipulag byggðar á Íslandi: Frá landnámi til líðandi stundar*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2002.

<https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/21166/Skipulag%20byggdar.pdf>

Þingsályktun um stefnu í byggðamálum fyrir árin 2002–2005 nr. 30/127.

<https://www.althingi.is/altext/127/s/1470.html>

Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2006–2009 nr. 24/132.

<https://www.althingi.is/altext/132/s/1496.html>

Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2010–2013 nr. 23/139.

<https://www.althingi.is/altext/139/s/1328.html>

Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2014–2017 nr. 21/143.

<https://www.althingi.is/altext/143/s/1083.html>

Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, nr. 27/152.

<https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>